



UNIVERSITATEA BABEȘ-BOLYAI, CLUJ-NAPOCA
*CENTRUL DE FORMARE CONTINUĂ, ÎNVĂȚĂMÂNT LA DISTANȚĂ ȘI CU FRECVENȚĂ
REDUSĂ*

Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării
Specializarea: Administrație Publică

Drept administrativ

Suport de curs pentru IFR



Lect. Dr. Ana Elena Ranta

Anul universitar 2020-2021

I. Informații generale

• Date de identificare ale cursului

Date de contact ale titularului de curs: **Date de identificare curs și contact tutori:**

Nume: Ana Elena Ranta

Birou: str. Traian Mosoiu,71, sala I/6

Telefon/Fax: 0264-431361

E-mail: ranta@fspac.ro

Consultații: marti: 10-12

**Denumirea cursului: Drept administrativ
UA2101**

Anul II, semestrul I

Curs obligatoriu

Tutore: Vlaicu Cosmin-Radu

e-mail: crvlaicu@yahoo.com

• Condiționări și cunoștințe prerechizite

Inscrierea la cursul nu este conditionata de parcurgerea sau promovarea altor discipline.

• Descrierea cursului

Cursul de drept administrativ presupune parcurgerea a patru capitole, si anume: Drept administrativ. Instituții, Forme juridice de activitate ale administrației publice, Funcția si functionarul public și Contenciosul administrativ. In cadrul primului capitol studiat vor fi prezentate, în primul rand, conceptele și instituțiile cu care opereaza dreptul administrativ(administrație publica, raport juridic administrativ, norme juridice de drept administrativ, control ierarhic, tutela administrativă, principii de drept administrativ, principii generale de organizare administrativa). De asemenea, în primul capitol sunt prezentate modul de organizare și funcționare a autorităților centrale și locale autonome ale administrației publice și a relațiilor ce se stabilesc între ele, a principiilor de organizare administrativă locală, fiind de asemenea discutate atribuțiile autoritatilor si procedurile de adoptare a actelor administrative de către aceste autorități. Ulterior, în cadrul cursului va fi prezentată analiza formelor juridice de activitate a autorităților administrative, ca instrumente prin care se realizează misiune administrației publice de organizare a aplicării în concret a legii, precum și de organizare a prestarii și de prestare în concret a serviciilor publice. Această parte a cursului se concentrează pe detalierea teoriei actului administrativ ca principală forma de activitate a autoritatilor administratiei publice, fiind luate în discuție definirea și clasificarea actului administrative, condițiile de valabilitate ale actelor administrative, modalitățile de intrare și de iesire din vigoare. În continuare, cursul dezbate problematica functiei publice si statutul functionarilor publici, ca resurse umane prin intermediul carora autoritatile publice isi realizeaza prerogativele, prezentând clasificarea functionarilor publici, activitățile acestora, cariera funcționarilor publici, drepturile și obligațiile acestora, respective modalitățile de modificare, suspendare și modificare a raportului de serviciu. Ultimul capitol prezintă problematica contenciosului administrativ sau a rezolvarii litigiilor care pot aparea intre administrație si administrați, ca modalitate de aparare la indemana

acestora, fiind prezentate condițiile de admisibilitate ale acțiunii în contencios administrative, condiția de admitere pe fond a acțiunii, aspecte procedurale.

- **Organizarea temelor în cadrul cursului**

Informația relevantă pentru fiecare modul se regăsește în prezentul suport de curs, iar pentru detalii în ceea ce privește fiecare temă discutată, se recomandă studenților studierea literaturii de specialitate, mai precis studierea lucrărilor care au fost utilizate ca surse bibliografice pentru acest curs.

Ordinea studierii temelor este determinată de necesitatea înțelegerii noțiunilor specifice, noțiuni care vor constitui baza procesului de asimilare a cunoștințelor din cadrul temelor/modulelor care vor urma.

Temele de curs sunt structurate în patru module, fiecare organizate pe secvențe de studiu, astfel:

Modulul I: Drept administrativ. Instituții.

Secvența I: Noțiuni generale de drept administrativ

Secvența II: Organizarea și funcționarea administrației publice centrale din România

Secvența III: Organizarea și funcționarea administrației publice locale

Modulul II: Formele juridice de activitate ale administrației publice.

Secvența I: Actul administrativ – definiție, clasificare, condiții de valabilitate

Secvența II: Intrarea și ieșirea din vigoare a actului administrativ.

Modulul III: Contenciosul administrativ

Secvența I: Contenciosul administrativ – definiție, tipuri de contencios, condiții de admisibilitate;

Secvența II: Aspecte procedurale în contenciosul administrativ

Modulul IV – Funcția și funcționarul public

Secvența I: Aspecte introductive privind funcția publică, funcționarul public, raportul de serviciu, activități specifice funcționarilor, clasificarea funcționarilor publici.

Secvența II: Cariera funcționarilor publici. Drepturi și obligații ale funcționarilor publici. Modificarea, suspendarea și încetarea raportului de serviciu al funcționarilor publici

Formatul și tipul activităților implicate de curs

Studentul are libertatea de a-și gestiona singur, fără constrângeri, modalitatea și timpul de parcurgere a cursului. Parcurgerea cursului și asimilarea cunoștințelor nu presupune activități obligatorii. Totuși se recomandă parcurgerea materialului înainte de întâlnirile tutoriale, ca pregătire prealabilă a înțelegerii materiei discutate în cadrul acestor întâlniri, precum și din perspectiva pregătirii în vederea susținerii examenului. Pe parcursul semestrului, studentul va trebui să participe la activitățile de predare care vor avea loc de două ori de-a lungul semestrului și care vor fi anunțate din timp de către secretariatul ID. Chiar dacă prezența la curs nu este obligatorie, aceasta va contribui la o mai bună înțelegere a conceptelor cheie. Pe parcursul semestrului studenții vor elabora două teme care vor trebui predate/incărcate pe platforma Moodle, până la împlinirea termenelor precizate. Formele de evaluare și notare în vederea promovării acestei

discipline sunt examenul și cele două teme la care ne-am referit anterior, descrise în fișa disciplinei.

• **Materiale bibliografice obligatorii**

1. Suport de curs Drept pentru administrația publică disponibil pe platforma e-learning a FSPAC (Moodle).

1. Dacian Cosmin Dragos, Drept administrativ, Accent 2005.
2. Dacian Cosmin Dragos, Legea contenciosului administrativ. Comentarii si explicatii, C.H. Beck 2009.
3. Dana Apostol Tofan, Drept administrativ, 2007-2008, C.H.Beck.
4. Rodica Narcisa Petrescu, Drept administrativ, 2007, Accent.
5. Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, 2007, C.H. Beck;
6. A. Trăilescu, Tratat elementar de drept administrativ, AllBeck, 2002;
7. Articole din reviste de specialitate, indicate la curs.
8. Ovidiu Podaru, Drept administrativ, Caiet de seminarii, Editura Hamangiu, 2008
9. Ovidiu Podaru, Dreptul administrativ al bunurilor, Editura Hamangiu, 2011.
10. Tofan D. A., *Drept administrativ, Volumul I, Ediția 2*, Editura C.H. Beck, București, 2008;
11. Codul administrativ
11. Jurisprudenta de specialitate.

Aceste lucrari pot fi accesate in cadrul bibliotecilor de specialitate.

• **Materiale și instrumente necesare pentru curs**

Pentru a participa la un nivel optim la activitățile cursului veți avea nevoie pe lângă suportul de curs, de acces la calculator și internet pentru a putea vizualiza materialele suplimentare încărcate pe platforma Moodle, unde pot fi regăsite suportul de curs, syllabus-ul disciplinei, descrierea cerințelor pentru teme, legislație specifică, alte informații suplimentare, respectiv unde se va realiza încărcarea temelor individuale. Pentru întrebări suplimentare care apar în procesul de învățare, studenții sunt încurajați să se adreseze cadrului didactic prin e-mail sau Moodle.

• **Obiectivele cursului**

Obiectivul general: Cursul își propune prezentarea și explicarea aspectelor de drept administrativ pe baza legislației și a literaturii de specialitate, prezentând modalitatea de organizare și funcționare a autorităților care compun puterea executivă, formele juridice de activitate ale administrației publice, funcția și funcționarul public, precum și cu privire la contenciosul administrativ, în vederea dobândirii limbajului de specialitate și a formării unui bagaj de competențe și abilități care să creeze premisele îndeplinirii cu succes a activităților specifice funcționarilor publici.

Obiectivele specifice:

- Înțelegerea și corectă utilizare a conceptelor generale și instituțiilor de drept administrativ
- Prezentarea modalității de organizare și funcționare a administrației publice centrale și
- Înțelegerea modalității de organizare și funcționare a administrației publice locale; Identificarea raporturilor juridice dintre autoritățile administrației publice

- Înțelegerea specificității formelor juridice de activitate ale autorităților administrative;
- Înțelegerea corectă a aspectelor privind condițiile de valabilitate ale actelor administrative, în general și a conceptelor specifice acestora: competență, legalitate, oportunitate, formă și procedură.
- Descrierea organizării funcției publice și a aspectelor juridice ale activității funcționarilor publici;
- Prezentarea și analiza dispozițiilor legale privind contenciosul administrativ, ca forma de apărare la îndemana cetățenilor;
- Dezvoltarea limbajului de specialitate.

• **Calendarul cursului**

În cadrul primei întâlniri vor fi abordate primele trei două module precizate în descrierea cursului, iar în cadrul celei de-a doua întâlniri, urmând a fi discutate celelalte două module. Anterior întâlnirilor programate, se recomandă citirea capitolelor care fac obiectul predării în cadrul respectivei întâlniri. Pregătirea prealabilă realizată de către studenți are ca scop crearea posibilității cadrului didactic de a utiliza ca metode de predare - analiza, sinteza, comparația, discuțiile interactive, pe de o parte, și facilitarea formulării întrebărilor referitoare la conținutul științific de către studenți, pe de altă parte.

Întâlnirile dintre studenți și profesor vor avea loc în sediul Facultății de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării. Orarul și sălile vor fi anunțate prin e-mail de către secretariatul ID. Este important ca înaintea fiecărei întâlniri cu profesorul studenții să citească cel puțin o dată modulele și secvențele de studiu din suportul de curs care urmează să fie predate și discutate. Acest lucru îi va ajuta să înțeleagă mai bine ceea ce profesorul le va preda și să pună întrebări acolo unde nu înțeleg anumite concepte. În acest fel se va optimiza folosirea timpului destinat celor două întâlniri cu studenții. Data examenului final va fi anunțată la ultima întâlnire cu profesorul și va fi transmisă tuturor studenților, prin email, de către secretariatul ID al facultății.

În cadrul întâlnirilor față în față studenților li se vor explica cerințele cu privire la redactarea temelor de control, propuse în vederea verificării a cunoștințelor și a susținerii procesului de învățare. Cerințele temelor de control descrise în fișa disciplinei, urmează a fi urmând a fi încărcate pe platforma Moodle, unde de asemenea, studenții vor încărca temele de control cu rezolvarea acestora, în săptămânile precizate în calendarul disciplinei. Temele de control, mai precis conținutul acestora, vor fi formulate în acord cu conceptele teoretice prezentate în cadrul activităților tutoriale. În cadrul acestor întâlniri se va anunța data exactă până la care studenții trebuie să încarce temele pe platforma Moodle (va exista un interval de cel puțin o săptămână între anunțarea temei și data predării lucrării). Data examenului final va fi anunțată la ultima întâlnire cu profesorul și va fi transmisă tuturor studenților, prin email, de către secretariatul ID al facultății.



- **Politica de evaluare și notare**

Evaluarea pentru disciplina Drept administrativ va fi realizată prin intermediul examenului scris și testele descrise în syllabus. În cadrul examenului, studenților li se va cere să trateze subiecte de tip redactional, notate cu un număr variabil de puncte în funcție de dificultatea acestora, sau cu același număr de puncte dacă se va aprecia că dificultatea subiectelor este comparabilă. Se va încerca formularea subiectelor astfel încât să se verifice dobândirea informațiilor cuprinse în fiecare dintre capitolele care compun suportul de curs. Întrebările/subiectele formulate în cadrul examenului scris vor viza teme punctuale, determinate și clare, pentru a căror rezolvare va fi necesară enumerarea, definirea, explicarea, compararea sau detalierea respectivei problematice. Rezolvarea deplină (exhaustivă) a jumătate dintre subiectele permise la examen, avea ca rezultat obținerea notei minime pentru promovarea examenului, respectiv nota 5.

Studenții pot participa la examen în vederea măririi notei dacă la prima examinare au obținut nota 5. În situația în care nota obținută la examenul pentru mărire este mai mică decât cea obținută anterior se păstrează nota de la prima examinare. Studenții care participă la examen în vederea măririi de notă vor rezolva subiectele formulate pentru respectiva examinare, comune cu ale studenților care participă la reexaminare în vederea promovării examenului.

- **Elemente de deontologie academică**

Constituie *fraudă* orice acțiune, încercare, metodă sau mijloc utilizate de către student, în scopul promovării examenului sau în scopul rezolvării cerințelor examenului. În situația constatării fraudei, studentul va fi eliminat de la examen, fiind ulterior convocat în fața comisiei de etică și disciplină în vederea discutării propunerii de exmatriculare.

Este acceptată formularea și adresarea de întrebări pe tot parcursul colaborării dintre profesor și studenți în vederea clarificării și explicării conținutului științific, precum și în vederea pregătirii examenului. Comunicarea dintre studenți și profesor se poate realiza prin intermediul e-mail-ului sau în cadrul orarului de consultații.

- **Studenți cu dizabilități**

În ceea ce privește studenții afectați de dizabilități motorii este admisă posibilitatea de a comunica prin intermediul e-mail-ului, iar în ceea ce privește problematica studenților cu dizabilități intelectuale, aceștia pot beneficia de suplimentarea timpului afectat pentru examenul scris, pot fi examinați oral sau prin intermediul unui test grilă, utilizându-se modalitatea de examinare care corespunde nevoii studentului aflat într-o situație specială, anunțată în prealabil.

Facultatea oferă studenților cu dizabilități motorii posibilitatea de a avea acces la sălile de curs. Clădirea este prevăzută cu un lift care permite accesul la etajul IV al clădirii. Dacă un student cu dizabilități motorii nu poate ajunge în sala în care se susține examenul, acesta poate susține examenul într-o sală aflată la parterul facultății. În plus, se manifestă disponibilitatea din partea profesorului să ofere consultații într-un loc accesibil pentru student sau să comunice prin

telefon. În cazul în care un student se confruntă cu alte tipuri de dizabilități, acesta se recomandă ca acesta să ne aducă la cunoștință situația specific în care se află, pentru a putea fi luate măsuri de sprijin.



- **Strategii de studiu recomandate**

În vederea realizării unei pregătiri corespunzătoare în general, și pentru promovarea cu succes a examenului la această disciplină în special, studenții trebuie să acorde aceeași importanță tuturor capitolelor. Procesul de asimilare a cunoștințelor, la această disciplină se bazează pe înțelegerea noțiunilor și conceptelor în vederea utilizării corecte a acestora, în scopul dobândirii unui limbaj propriu disciplinei. De asemenea, impune în scopul evitării confuziilor ca studenții să învețe unele noțiuni într-o manieră comparativă, subliniind asemanările și deosebirile dintre diferitele noțiuni. Se recomandă studierea succesivă a capitolelor, ținând cont de numerotarea acestora; de asemenea, în scopul unei asimilări temeinice a materiei, se recomandă ca studentul să realizeze trecerea la un nou subiect (noțiune) doar dacă cel precedent a fost aprofundat și deja îi este cunoscut. Simpla citire a conținutului nu asigură promovarea examenului la această disciplină.

Studenții sunt încurajați să-și verifice nivelul cunoștințelor dobândite utilizând întrebările formulate în acest scop pentru fiecare modul al disciplinei și ținând seama de noțiunile cheie identificate pentru fiecare modul sau unitate a suportului de curs.

Secvența I . Noțiuni generale de drept administrativ.

I. Cuprinsul secvenței



1. *Dreptul administrativ. Definiție și caracteristici, apartenența la dreptul public. Izvoare. Principii de bază.*
2. *Noțiunea de administrație publică.*
3. *Serviciul public.*
4. *Normele juridice de drept administrativ.*
5. *Raportul juridic administrativ.*
6. *Principii generale de organizare administrativă.*

II. Obiectivele secvenței



- O1: *Definierea dreptului administrativ și caracterizarea acestuia*
- O2: *Înțelegerea celor două accepțiuni ale noțiunilor de administrației publică și serviciu public*
- O3: *Înțelegerea specificității normelor juridice de drept administrative*
- O4: *Identificarea și caracterizarea tipurilor de raporturi juridice administrative*
- O5: *Caracterizarea modelelor de organizare administrative și a formelor de control caracteristice acestora.*

III. Cuvinte cheie



Dreptul administrativ, caracteristici ale dreptului administrativ, apartenența la dreptul public a dreptului administrative, izvoare, principii de bază ale dreptului administrativ, noțiunea de administrație publică, serviciul public, normele juridice de drept administrative, raportul juridic administrativ, principii generale de organizare administrativă, control ierarhic, tutelă administrativă.

1. Dreptul administrativ. Definiție și caracteristici, apartenența la dreptul public. Izvoare.



de citit!

Ca urmare apariției și dezvoltării statului se conturează nevoia de a organiza și de a realiza în concret activități de natură administrativă, impuse prin norme sau reguli de interes general, a căror respectare se impune tuturor.

Normelor de natura administrativă li s-a acordat o importanță distinctă, o dată cu consacarea principiului separării puterilor în stat. Astfel, în literatura de specialitate se consideră că dreptul administrativ a prins contur ca ramură de drept „după introducerea în Constituția Statelor Unite ale Americii (1787) și în cea franceză (1791) a principiului separării puterilor în stat”¹

Sistemele de drept contemporane consacră, în marea lor majoritate, separația puterilor în stat, înțelegând ca delimitarea, în cadrul activității statale, a funcțiilor legislativă, executivă și judecătorească. Funcția legislativă este îndeplinită de Parlament ca unică autoritate legiuitoare. Această funcție constă în adoptarea legilor, conținând norme de conduită socială, impersonale și obligatorii. Caracteristica prin care funcția legislativă se deosebește de celelalte funcții ale statului este aceea că are un caracter original, legile fiind expresia voinței organului reprezentativ constituit pe plan național, beneficiind de o forță juridică superioară în raport cu celelalte norme juridice, funcția legislative apărând ca o manifestare directă a suveranității poporului.²

Funcția executivă „are ca obiect organizarea aplicării și aplicarea în concret a legilor și asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice, instituite în acest scop, precum și emiterea de acte normative și individuale sau efectuarea de operații materiale, prin care se intervine în viața particularilor pentru a le dirija activitatea sau a le face anumite prestații”³. Această funcție a

¹ V.I. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. 3-a, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 18.

² A se vedea, T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol.I, Târgu-Mureș, 1993, p. 100.

³ R. N. Petrescu, apud Tudor Drăganu, în *Drept administrativ I&II*, Editura Cordial Lex, Cluj-Napoca, 1997, p.6.

statului este îndeplinită de administrația publică (Președinte, guvern, ministere, autorități locale, instituții publice, etc).

Funcția judecătorească are ca obiect soluționarea conflictelor ce se nasc în societate în legătură cu activitatea de aplicare a legilor și este îndeplinită de instanțele judecătorești în frunte cu Înalta Curte de Casație și Justiție, „prin hotărâri cu putere de lucru judecat în cadrul unei proceduri publice și contradictorii”⁴.



de reținut!

1.1. Noțiune. Dreptul administrativ ramura dreptului public care cuprinde normele juridice al căror obiect de reglementare îl constituie raporturile sociale referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice, pe baza și în executarea legii⁵. Pentru a completa explicarea noțiunii de drept administrative amintim o definiție sintetică în care se precizează că „în țările de tradiție romanistă, dreptul administrative este înțeles ca ansamblul regulilor specifice care ase aplică administrației”⁶.



1.2. Caracteristici ale dreptului administrativ. Chiar dacă doctrina nu este unitară în ceea ce privește indentificarea caracteristicilor dreptului administrativ, pornind de la definiția dreptului administrativ și luând în considerare literatura de specialitate⁷, considerăm că dreptul administrativ prezintă următoarele caracteristici, și anume:

a) Dreptul administrativ este parte integrantă a ramurii dreptului public. „Orice analiza a dreptului administrativ se bazează de regulă pe calificarea acestuia ca fiind ramură a dreptului public”⁸. Sistemul de drept românesc, de tip romano-germanic, se prezintă ca fiind împărțit în două mari ramuri, și anume - dreptul public și dreptul privat⁹. Această veche împărțire a dreptului, cunoscută încă din antichitate, a fost realizată de către jurisconsultul Ulpian.

În literatura de specialitate, în cadrul demersului de caracterizare a dreptului public și a sublinierii deosebirii acestuia de dreptul privat, sunt prezentate o serie de trăsături care ne permit explicarea și înțelegerea apartenenței dreptului administrativ la dreptul public. Astfel, printre aceste caracteristici amintim¹⁰:

⁴ R.N.Petrescu, op. cit, p.7

⁵ A se vedea în acest sens, R.N.Petrescu, op. cit., p. 18, A. Iorgovan, op. cit. p. 130

⁶ J. Schwarze, Droit administratif européen, vol. I, Ed Bruylant și Office des publications officielles de Communautés européennes, 1994, p.111 și urm., apud R.N.Petrescu, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, București, 2009, p.27.

⁷ Mădălina Elena Mihăilescu, Drept administrativ. Partea generală, Editura Hamangiu, Bucuresti, 2016, p. 4, R.N.Petrescu, op. cit, p.18,

⁸ Dana Apostol Tofan, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Back, București, 2003, p. 3.

⁹ A se vedea, P. Negulescu, Tratat de drept administrativ, vol. I, Principii generale, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan”, Bucuresti, 1934, p.28-37.

¹⁰ M.E.Mihăilescu, op. cit., pp. 2-4

- în dreptul public, persoanelor participante în cadrul raporturilor juridice li se impune să întrunească o serie de condiții prevăzute de către aceste norme de drept public, drepturile astfel instituite neputând fi exercitate numai de către persoanele care îndeplinesc aceste condiții. Amintim ca exemple în acest sens dreptul de a vot, de a fi ales, dreptul de a obține diferite tipuri de beneficii acordate de stat, exercitarea unei funcții publice etc.
- în dreptul public, cel puțin una dintre părțile raportului juridic este autoritate publică, astfel, părțile acestuia fiind fie două autorități, fie o autoritate, pe de o parte și un particular, de cealaltă parte. Astfel, drepturile și obligațiile particularilor sunt instituite de către autoritățile publice, recunoașterea drepturilor și exercitarea lor de către particularilor realizându-se în cadrul unui raport juridic care presupune participarea autorităților publice, iar îndeplinirea obligațiilor (stabilite prin norme de drept public) de către particulari realizându-se, de asemenea, în raporturile particularilor cu autoritățile publice.
- dreptul public se bazează într-o mai mare măsură decât dreptul privat pe forța de conștințere a statului, în contextul descris mai sus, și anume că drepturile și obligațiile particularilor fiind exercitate, respectiv îndeplinite în cadrul raporturilor juridice în care cel puțin una dintre părți este autoritate publică.
- Normele dreptului public se caracterizează prin obligativitate generală, în timp ce normele dreptului privat sunt supletive.
- În dreptul public procedurile prilejuite de instituirea de norme juridice și aplicarea acestora, au esențialmente un caracter public impunându-se obligații de transparență și publicitate în raport cu publicul, prin comparație cu dreptul privat, în care predomină caracterul interpersonal, drepturile și obligațiile părților având relevanță *inter partes*.
- Dreptul public cuprinde norme juridice care privesc statul: organizarea și funcționarea sa, raporturile dintre autorități, raporturile dintre stat și particulari (persoane fizice sau juridice)¹¹
- Dreptul public se preocupă de ocrotirea interesului general, al interesului public, în timp ce dreptul privat se preocupă de ocrotirea interesului privat, al particularilor.

În considerarea celor de mai sus, dreptului administrativ este ramura dreptului public ale cărei norme: a) reglementează organizarea și funcționarea administrației publice și raporturile dintre autoritățile executive între ele sau între acestea și particulari; b) creează un regim de putere publică determinând ca acțiunea administrativă să se deruleze în interes public, în cadrul unor raporturi juridice caracterizate prin inegalitate de poziție a părților, subiecților impunându-li-se să urmeze proceduri specifice, deținând drepturi și obligații specifice.

- b) Dreptul administrativ este guvernat de principiul legalității. Principiul legalității este consacrat constituțional prin art. 1, alin (5) al Constituției României, în conformitate cu care în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie. Amintit și explicat în literatura de specialitate, principiul legalității este regula fundamentală în temeiul căreia toate autoritățile statului, organizații și organisme cu caracter neguvernamental, funcționarii publici, cetățenii și ceilalți locuitori ai țării sunt obligați să respecte Constituția și celelalte acte juridice normative ce reglementează raporturile sociale la care participă¹². În contextul discutării principiului legalității și a importanței sale în raport cu sistemul de organe și

¹¹ M. Preda, *Drept administrativ. Partea generală*, ed. a 4-a, Ed. Limina Lex, București, 2006, p.19.

- autorității executive subliniem că întreaga activitate a acestora se impune a se desfășura pe baza legii și în conformitate strictă cu legea, respectarea principiului legalității fiind obligatorie pentru orice autoritate publică, precum și pentru oricare subiecte de drept. În conformitate cu acest principiu, autoritățile publice sunt obligate, în cadrul activității pe care o desfășoară, să respecte conținutul legii, în sensul de a emite sau adopta acte administrative în vederea organizării și executării legii, fără însă a o modifica sau completa¹³.
- c) Dreptul administrativ este alcătuit din norme juridice care dau posibilitatea administrației să se manifeste ca subiect de drept special, investind-o cu atribuții de putere publică, în realizarea funcției executive. Normele care reglementează organizarea și funcționarea administrației publice și raporturile dintre autoritățile administrative precum și dintre acestea și persoanele fizice sau juridice sunt norme juridice de natură administrativă, la a căror punere în aplicare (executare), autoritățile administrației publice participă fiind înzestrate cu putere publică, în interes general¹⁴. Prerogativele de putere publică atribuite autorităților administrative determină plasarea administrației pe o poziție specială în raport cu particularii, de inegalitate juridică. Aceste prerogative de putere publică (drepturi exorbitate) dă administrației posibilitatea de a se impune particularilor creând drepturi și impunând obligații acestora, prin acte cu caracter obligatoriu și unilateral.
- d) Dreptul administrativ reglementează o extraordinară varietate de domenii¹⁵, generate de multitudinea sarcinilor statului, multitudinea de relații sociale care intra în sfera de activitate a administrației și nevoia de reglementa realizarea acestor sarcini și relații sociale.
- e) În dreptul administrativ interesul public are prioritate față de interesul privat, pornindu-se de la ideea că, în statul de drept, interesele statului sunt ale colectivității, deci trebuie să fie prioritare în raport cu cele ale individului¹⁶. Motivele prioritizării interesului public față de interesul privat constă pe de o parte în faptul că, într-un stat de drept interesul general este plasat deasupra intereselor particulare, iar pe de altă parte misiunea statului și a autorităților este aceea de a organiza servicii publice în vederea satisfacerii interesului public, general asigurând funcționarea lor continuă și regulată¹⁷. În acest context, în vederea apărării particularilor și a intereselor individuale se impune instituirea unor mijloacelor legale la îndemâna particularilor. Recunoaștem ca având această rol, drepturile-garanții, prevăzute constituțional în art. 51 (dreptul de petiționare) și art. 52 (dreptul persoanei vătămate 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, fiind îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei), și reglementate detaliat prin O.G. nr 27/2002 privind soluționarea petițiilor, respectiv Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

¹² T. Drăganu, *Drept constituțional*, Ed. Didactică și Pedagogică București, 1972, p. 275 și urm., apud, R.N.Petrescu, op. cit., p. 34.

¹³ A. Trăilescu, *Predictibilitatea normelor și stabilitatea raporturilor juridice – componente ale legalității actelor administrative*, în *Curierul Juridic* nr.1(44)2011, p.107.

¹⁴ A se vedea M.E: Mihăilescu, op. cit. pp.49-50.

¹⁵ V.I. Prisăcaru, op. cit., p. 19, D. Apostol Tofan, op cit., p44, M.E: Mihăilescu, op. cit. p. 48.

¹⁶ D. Apostol Tofan, op cit., p. 46.

¹⁷ A se vedea R.N.Petrescu, op cit. p.39.

- f) Normele juridice administrative au preponderent caracter imperativ. Pentru a înțelege faptul că în mod justificat caracterul imperativ al normelor dreptului administrativ, trebuie să luăm în considerare următoarele aspecte: misiunea de realizare sau satisfacere a interesului general pe care o au autoritățile administrației publice (1) și poziția de superioritate a acestora în raporturile cu particularii, ca urmare a faptului că sunt deținătoare ale prerogativelor de putere publică. Astfel, beneficiind de aceste prerogative (puterea publică recunoscută legal), pentru a avea ca rezultat satisfacerea interesului general al publicului, modalitatea de acțiune este una autoritară, imperativă. În literatura de specialitate se arată că „în ceea ce privește modul de reglementare a relațiilor sociale, se poate constata că dreptul administrativ utilizează cu precădere metoda autoritaristă - în cadrul raporturilor reglementate de normele dreptului administrativ, unul dintre subiecte trebuie să se supună, de regulă, voinței celuilalt, subiect supraordonat (organ al administrației publice), fiind investit întotdeauna cu prerogative de putere publică”¹⁸.



de reținut!

1.3. Obiectul dreptului administrativ. Cu privire la obiectul dreptului administrative, în literatura de specialitate au fost conturate trei modalități de descriere, și anume¹⁹:

- a) **Teza unicității:** dreptul administrativ este singura ramură de drept aplicabilă administrației publice;
- b) **Teza dublei naturi:** administrației publice i se aplică dreptul administrativ ale cărui norme se completează cu norme juridice care aparțin altor ramuri de drept. În literatura de specialitate²⁰ au fost detaliate aspecte privind reglementarea relațiilor sociale din sfera administrației publice prin norme de drept administrativ împreună cu:
- a) alte ramuri de drept public: (1) dreptul administrativ este subsecvent altor ramuri (ex. dreptul constituțional); (2) dreptul administrative constituie dreptul comun în raport cu alte ramuri (dreptul familiei, dreptul mediului, dreptul urbanismului, dreptul financiar); (3) dreptul administrativ colaborează cu alte ramuri (dreptul internațional public, dreptul procesual penal)
- b) norme de drept privat (normele dreptului civil sunt complementare și subsecvente față de normele dreptului administrativ, cu privire la bunurile proprietate publică, de exemplu)
- c) **Teza subsidiarității:** normele de drept administrativ se aplică administrației publice și activităților acesteia, dar și altor activități de natură administrativă, desfășurate în cadrul altor autorități cu caracter public²¹. Normele dreptului administrativ

¹⁸ Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, op cit., p. 61.

¹⁹ Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, op cit., p. 53-62.

²⁰ M-E Mihăilescu, op. cit., pp. 56-61

²¹ A se vedea M-E Mihăilescu, op. cit. p. 61

reglementează cu precădere organizarea, funcționarea și activitatea organelor din sfera puterii executive, dar nu numai. Astfel, structuri sau autorități din sfera puterii legiuitoare sau judecătorești realizează activități de natură administrativă, diferită de natura activității proprii, utilizând mijloace și proceduri de natură administrative, diferite de asemenea de mijloacele și procedurile utilizate pentru îndeplinirea misiunii proprii. Autorități din cadrul puterii judecătorești și legiuitoare pot emite în anumite situații acte administrative contestabile pe calea contenciosului administrativ, în acord cu preverile constituționale (art. 52 alin. (1) – Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică) și cu prevederile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (art. 1, alin. (1): Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. (...))



În considerarea celor de mai sus, apreciem că obiectul dreptului administrativ îl constituie normele juridice care reglementează:

- organizarea și funcționarea organelor care îndeplinesc funcția executivă a statului (administrația publică centrală și locală),
- activitatea acestora realizată prin mijloace și proceduri specifice,
- activitatea de natură administrativă a altor autorități publice.



de reținut!

1.4. Izvoarele dreptului administrativ. Izvoarele dreptului administrativ sunt formele juridice pe care le îmbracă normele juridice care alcătuiesc dreptul administrativ. Într-o altă definiție mai cuprinzătoare care accentuează obiectul normelor juridice de drept administrativ, izvoarele dreptului administrativ sunt considerate *formele în care se exprimă normele dreptului administrativ care nasc, modifică sau sting raporturi de drept administrativ*²².

Clasificarea izvoarelor dreptului este analizată atent în literatura de specialitate din domeniul teoriei generale a dreptului, fiind utilizate o multitudine de criterii și identificate o multitudine de categorii. În cadrul acestui demers, ne vom concentra să analizăm și să descriem izvoarele formale ale dreptului administrativ, considerându-le ca având o importanță primordială în contextul activității administrației publice. Totuși, importanța izvoarelor materiale ale dreptului administrativ nu trebuie minimalizată, în special dacă ne referim la activitatea de adoptare a normelor juridice noi, respectiv dacă analizăm nevoia de intervenții a autorităților cu competență normativă într-un anumit sistem de drept. Izvoarele formale reprezintă formele juridice prin care voința guvernanților este exprimată sau exteriorizată. Sunt izvoare formale ale dreptului *actele*

²² D. Apostol-Tofan, op. cit., p.49.

normative adoptate sau emise de autoritățile publice competente, acte care conțin norme juridice ,reguli de conduită obligatorii, imperative²³.



Normele de drept administrativ se regăsesc într-o multitudine și varietate mare de acte juridice. Spre deosebire de alte ramuri ale dreptului public care au ca izvoare legile (dreptul constituțional și dreptul penal, spre exemplu), dreptul administrativ are ca izvoare legile dar și alte forme de exprimare a normelor juridice inferioare sau adoptate pe baza legii, acestea devenind izvoare formale de drept administrativ.



Subliniem necesitatea de a nu confunda izvorul de drept administrativ (legea și celelalte acte normative) și norma de drept administrativ (regulile de conduită conținute în lege și alte acte normative, având ca obiect organizarea, funcționarea și activitatea autorităților administrației publice). De asemenea, cu privire la conținutul izvoarelor de drept se impune să facem următoarele precizări: a) unele acte normative sunt izvoare de drept administrativ în condițiile în care conțin norme juridice de drept administrativ, dar în același timp, același act normativ poate fi considerat izvor și pentru o altă ramură a dreptului dacă în cadrul acestuia se regăsesc norme specifice respectivei ramuri; b) norme juridice de drept administrativ pot fi cuprinse în acte normative cu caracter administrativ, dar și în acte normative care nu au caracter pur administrativ, aparținând altor ramuri de drept; c) unele acte normative cu caracter administrativ pot conține norme juridice care nu intră în structura dreptului administrativ, aparțin altor ramuri de drept.

Deși până acum ne-am referit doar la izvoarele de drept obiectiv (actele normative în vigoare care conțin norme juridice administrative, în principal), se impune să subliniem că drepturile subiective cu relevanța în sfera raporturilor juridice administrative își au izvorul în acte juridice dar pot fi generate și de producerea unor fapte juridice (naștere, deces, producerea unor calamități naturale).



Clasificarea izvoarelor formale scrise ale dreptului administrative presupune identificarea următoarelor categorii: Constituția, Convențiile internaționale ratificate de statul român și tratatele constitutive ale Uniunii Europene și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, legile organice, legile ordinare, decretele prezidențiale, actele administrative emise de Guvern și de alte autorități centrale, actele administrative ale autorităților locale, doctrina și jurisprudența.

Se impune să subliniem că aceste izvoare au o forță juridică diferită, alcătuind un sistem ierarhizat de norme juridice. Ierarhia valorică a actelor normative determinate de forța lor juridică vizează raportul de subordonare dintre actele respective, și nu gradul de obligativitate a respectării lor, înțelegând că actele normative ale organelor executive se subordonează legii și actelor normative cu putere de lege adoptate de organul legislative, că actele normative ale

²³ D. Brezianu, *Drept administrativ, Partea generală*, Editura Universității Titu Maiorescu, București, 2003, p. 46.

autorităților locale se subordonează (nu pot contraveni) actelor normative ale organelor centrale, ș.a.m.d.²⁴. Ierarhizarea actelor normative, respectiv subordonarea unora în raport se concretizează în obligativitatea respectării și în obligația de a nu contraveni actelor plasate pe un nivel superior cu ocazia adoptării sau emiterii actelor de nivel inferior. În literatură de specialitate au fost identificate și discutate criterii sau factori care influențează forța juridică a actelor normative, și anume: natura și poziția autorității de la care emană actul, procedura de adoptare a actului normativ și conținutul actului normativ²⁵.



a) Constituția este legea fundamentală a statului, având calitatea de izvor pentru toate ramurile dreptului, deci implicit și pentru de drept administrativ, fiind înzestrată cu forță juridică supremă, toate celelalte acte normative trebuind să i se conformeze²⁶. Pentru a sublinia calitatea de izvor de drept administrativ a Constituției, prof. Antonie Iorgovan sublinia că aceasta este sursa directă sau indirectă a tuturor prerogativelor de „administrație publică”²⁷. Astfel, analizând prevederile constituționale și literatură de specialitate considerăm că au calitatea de izvoare directe ale dreptului administrativ următoarele categorii de norme²⁸: 1) prevederile referitoare la organizarea și funcționarea celor mai importante autorități ale administrației publice – Președinte (Titlul III, Cap. II din Constituție), Guvernul (Titlul III, Cap. III din Constituție), administrația publică centrală de specialitate (Titlul III, Cap. V, Secțiunea 1 din Constituție), administrația publică locală (Titlul III, Cap. V, Secțiunea a 2-a din Constituție), Avocatul Poporului, Curtea de Conturi etc.; 2) normele referitoare la drepturi și îndatoriri fundamentale ale cetățenilor a căror recunoaștere și exercitare implică intervenția autorităților administrației publice (de exemplu, prevederile legate de cetățenie (Titlul I, art. 5 din Constituție), dreptul la viață, la exprimare, la vot, la grevă, dreptul de petiționare, dreptul la informație, liberă circulație, dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică (Titlul II, Cap. II din Constituție); 3) normele referitoare la raporturile autorităților administrației publice cu alte autorități, respectiv raporturile autorităților administrației publice cu cetățenii.

Forța juridică superioară a Constituției României este precizată în mod expres în art. 1 alin. (5) unde se statuează că „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

Legile constituționale sunt legile de revizuire a Constituției, fiind izvor de drept administrativ dacă reglementează aspecte privind instituțiile și raporturile juridice de drept administrativ.



²⁴ M. E. Mihăilescu, op. cit., p. 69, apud A. Sida, Introducere în teoria generală a dreptului, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, Cluj-Napoca, 1997, p. 149 și urm.

²⁵ A se vedea M. E. Mihăilescu, op. cit., pp. 69-71.

²⁶ A se vedea R.N.Petrescu, op. cit., p. 20.

²⁷ A se vedea A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p.132.

²⁸ A se vedea D. Apostol Tofan, op. cit. p.50, M. E. Mihăilescu, op. cit. p. 71-72.

b) Tratatul și convențiile internaționale ratificate de statul român, tratatele constitutive ale Uniunii Europene și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu.

Constituția recunoaște tratatelor calitatea de izvor de drept prin prevederea din cadrul art. 11 alin. (1) că statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte, iar la alin. (2) instituind că tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern. Având în vedere supremația Constituției în raport cu toate celelalte norme juridice aplicabile în stat, aspect expres precizat în art. 1, alin. (5), tratatele vor putea fi ratificate de statul român dacă acestea nu conțin prevederi contrare normelor constituționale. Potrivit art. 11, alin (3) din Constituție, în cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției.

Supremația dreptului internațional în raport cu dreptul intern este recunoscută constituțional în domeniul drepturilor fundamentale ale omului, art. 20 alin. (1) precizând că dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte. La revizuirea Constituției, a fost adăugată prevederea că dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile.



de citit!

În literatura de specialitate de drept administrativ s-a apreciat că tratatele și convențiile internaționale ratificate de statul român au calitate de izvoare ale dreptului administrativ dacă îndeplinesc condițiile următoare: să fie de aplicație directă, nemijlocită; să fi fost ratificate în conformitate cu art. 91, alin (1) din Constituție; să cuprindă reglementări ale relațiilor sociale care fac obiectul dreptului administrativ²⁹.

Se impune să acordăm atenție distinctă izvoarelor dreptului administrativ european. În cadrul acestei subcategorii sunt cuprinse izvoarele dreptului primar al Uniunii Europene (Tratatul de constituire a Comunităților/Uniunii Europene și tratatele de modificare ale acestora) și izvoarele dreptului derivat al Uniunii Europene (regulamente, directive, decizii, recomandări, avize).

Dacă în ceea ce privește prima categorie discutăm despre tratat ca și izvor primar de drept - tratate de constituire, de modificare sau de aderare a unor state la Uniunea Europeană, în cea de-a doua categorie, a izvoarelor derivate ale dreptului European, sunt incluse mai multe tipuri de izvoare de drept, ale căror diferențe se impune să le semnalăm cu ocazia definirii acestor tipuri de izvoare³⁰.

Regulamentul este un act legislativ cu caracter obligatoriu. Trebuie aplicat în integralitatea sa, în toate statele membre. De exemplu, când UE a dorit să se asigure că produsele importate pe teritoriul său li se aplică măsuri comune în materie de siguranță, Consiliul a adoptat un regulament. Directiva este un act legislativ care stabilește un obiectiv pe

²⁹ A. Iorgovan, op. cit. 2001, p.131.

³⁰ https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_ro, consultat la data de 23.08.2018.

care trebuie să îl atingă toate statele membre. Fiecare dintre ele are însă libertatea de a decide asupra modalităților de îndeplinire a obiectivului stabilit. Un exemplu ar fi [directiva UE privind drepturile consumatorilor](#), care interzice aplicarea de taxe și costuri ascunse pe internet și extinde perioada pe care consumatorii o au la dispoziție pentru a anula un contract de vânzare.

Decizia este un act legislativ direct aplicabil și obligatoriu pentru toți cei cărora li se adresează. Destinatarii săi pot fi statele membre sau chiar întreprinderile. De exemplu, Comisia a emis o decizie privind [participarea UE la acțiunile mai multor organizații de luptă împotriva terorismului](#). Această decizie s-a referit doar la organizațiile respective.

Recomandarea nu este obligatorie. Când Comisia a emis o recomandare prin care încuraja autoritățile judiciare din țările membre să apeleze mai mult la [utilizarea videoconferinței pentru a sprijini colaborarea transfrontalieră a serviciilor judiciare](#), acest text nu a avut caracter obligatoriu. Prin intermediul unei recomandări, instituțiile își fac cunoscută opinia și sugerează direcții de acțiune, fără a le impune însă vreo obligație legală destinatarilor recomandării.

Avizul este un instrument care le permite instituțiilor să prezinte un punct de vedere fără caracter obligatoriu, altfel spus fără a le impune vreo obligație legală celor cărora li se adresează. Poate fi emis de către principalele instituții europene (Comisia, Consiliul, Parlamentul) sau de către Comitetul Regiunilor ori Comitetul Economic și Social European. Pe durata elaborării actelor legislative, Comitetele emit avize care prezintă punctul lor de vedere cu privire la aspecte regionale, economice și sociale specifice. De exemplu, Comitetul Regiunilor a emis un [aviz privind pachetul de politici „Aer curat pentru Europa”](#).



c) Legile organice care conțin norme de drept administrativ vor fi considerate izvoare ale dreptului administrativ. Art. 73, alin. (3) precizează domeniile rezervate normării prin lege organică, o mare parte dintre acestea vizează aspecte legate de administrația publică, astfel: organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente; organizarea și desfășurarea referendumului, organizarea Guvernului și a Consiliului Suprem de Apărare a Țării, statutul funcționarilor publici, contenciosul administrative, organizarea și funcționarea Curții de Conturi, organizarea generală a învățământului, organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală. Din formularea art. 73, alin. 3 lit. t) înțelegem faptul că domeniile precizate la art. 73, alin. 3 nu constituie enumerarea exhaustivă a acestora, legi organice fiind adoptate și pentru alte domenii pentru care Constituția se prevede posibilitatea adoptării unor asemenea legi. Astfel, prin lege organică se reglementează: frontierele țării (art. 3, alin (2) din Constituție), dobândirea, păstrarea sau pierderea cetățeniei române (art. 5. alin. (1) din Constituție), organizarea și controlul parlamentar asupra activității serviciilor publice de radio și de televiziune (art. 31, alin. (5) din Constituție).



d) Legile ordinare vor constitui izvoare de drept administrativ în măsura în care în conținutul lor sunt reglementate raporturi juridice din sfera administrației publice. Unele legi ordinare reglementează numai aspecte referitoare la organizarea, funcționarea unor instituții specifice administrației sau raporturi de drept administrativ, în timp ce în alte situații, în

cuprinsul legii ordinare se pot întâlni norme juridice care reglementează raporturi juridice de natură diferită (administrativă, comercială, de dreptul muncii, de dreptul familiei etc), situație în care respective lege va fi considerată atât izvor de drept administrativ, cât și izvor al altor ramuri de drept³¹.



e) Actele Guvernului. Potrivit art. 115 din Constituție, Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice. Astfel, prin intermediul legii de abilitare, în domeniul și până la data prevăzute în cadrul acesteia, Guvernul exercită competențe legislative delegate. Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora.

Ordonanțele și ordonanțele de urgență sunt acte ale Guvernului prin care acesta normează, care se substituie legii, modificând sau completând legea, cu forță juridică comparabilă cu a acesteia. Ordonanțele și ordonanțele de urgență au calitatea de izvoare de drept administrativ cu condiția reglementării unor relații sociale cuprinse în sfera administrației publice; în situația în care prin ordonanțe și ordonanțe de urgență sunt reglementate relații sociale din sfera altor ramuri de drept, acestea vor constitui izvoare de drept aparținând respectivelor ramuri de drept.

Hotărârile Guvernului. Potrivit art. 108 din Constituție, Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe, hotărârile fiind emise pentru organizarea executării legilor. Hotărârile sunt acte ale Guvernului cu forță juridică inferioară legilor fiind izvoare ale dreptului administrative în măsura în care au caracter normative. Caracterul normativ este stabilit după criteriul sferei de cuprindere, având acest caracter actele administrative care se adresează tuturor, conținând reguli generale și impersonale, oricine putând intra la un moment dat sub incidența lor³².



f) Decretele prezidențiale sunt actele administrative emise de către șeful statului român, care pot avea caracter normativ sau individual³³. Cu privire calitatea de izvoare de drept administrative a decretelor prezidențiale, doctrina s-a pronunțat în mod diferit, unii autori apreciind că acestea pot avea doar caracter individual și nu pot fi considerate izvoare de drept administrativ³⁴. Alți autori³⁵ au opinat că actele șefului statului român poate emite atât acte cu caracter individual, cât și cu caracter normativ, opinie pe care, de altfel, o îmbrățișăm. Acestea vor constitui izvoare ale dreptului administrativ dacă având caracter normativ, instituie norme impersonale, cu caracter de generalitate în raport cu relații sociale din sfera administrației.

³¹ R.N. Petrescu, op. cit., p. 21.

³² D. Apostol Tofan, op. cit. p. 50.

³³ R.N. Petrescu, op. cit., p. 21, apud I. Deleanu, op. cit. p. 358.

³⁴ A se vedea în acest sens D. Apostol Tofan, op. cit. 2003, p. 51, A. Iorgovan, op. cit. 2001, p. 128.

³⁵ R.N. Petrescu, op. cit., p. 21, M. E. Mihăilescu, op. cit, p. 77



g) Ordinele și instrucțiunile miniștrilor și alte acte normative emise de conducătorii ministerelor și ai altor organe ale administrației publice centrale de specialitate sau de autoritățile administrative autonome vor constitui izvoare de drept administrativ, în măsura în care, având caracter normativ, vor institui reguli cu caracter general și impersonal. Potrivit art 77 din Legea nr. 24/2000, toate aceste acte se emit numai pe baza și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului.



h) Actele administrative ale autorităților locale sunt acte emise în vederea executării legii, de către consilii județene, consilii locale, președinți ai consiliilor județene și primari. Și acestea vor constitui izvoare ale dreptului administrativ dacă au caracter normativ. La această enumerare, adăugăm și ordinele cu caracter normativ ale prefectului, cu mențiunea că prefectul este reprezentatul guvernului în teritoriu care funcționează la nivel local, nefiind inclus în ceea ce numim administrația publică locală.



i) Doctrina. În literatura de specialitate se consideră că „opiniile și concepțiile exprimate de specialiști în diferite lucrări de drept public ca și soluțiile prezentate și discutate pentru cazuri particulare nu pot constitui izvor formal al dreptului³⁶. Importanța doctrinei este una de necontestat dacă ne raportăm la activitatea de legiferare, cât și în ceea ce privește activitatea judecătorească sau de aplicare a legii de către administrația publică, deoarece în doctrină sunt interpretate, criticate, analizate normele juridice, fiind semnalată de asemenea, nevoia de normare sau de modificare a jormelor juridice în diferite domenii. S-a apreciat că doctrina este un îndreptar pentru judecători, dar și pentru judecători, fiind de asemenea „un semnal de alarmă” în ceea ce privește reglementările care trebuie modificate, aducând în acest sens în atenția legiuitorului, o serie de soluții de lege ferenda de care se recomandă a se ține cont³⁷.



j) Jurisprudența sau practica judiciară constă în totalitatea soluțiilor și a hotărârilor pronunțate de către instanțele judecătorești. În sistemul românesc de drept nu se recunoaște jurisprudenței calitatea de izvor oficial și direct de drept administrativ. Astfel, rațiunea care stă la baza acestei concluzii ar fi aceea că potrivit principiului separării puterilor în stat și al legalității,

³⁶ R. N. Petrescu, op. cit, 1997, p. 23.

³⁷ A se vedea în acest sens, R. N. Petrescu, op. cit, 1997, p. 23.

puterea judecătorească nu este competentă să legifereze(să creeze legea), ci doar să aplice legea care este edictată de Parlament ca autoritate legislativă a statului³⁸.



Cu toate acestea, se impune să luăm în considerare două situații în care modalitatea instituită de către o instanță determină obligația respectării:

- Potrivit art. 23 din Legea 554/2004 a contenciosului administrativ, hotărârile judecătorești definitive și irevocabile, prin care s-au anulat acte administrative cu caracter normativ, sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. Ele se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, la cererea instanței de executare ori a reclamantului, fiind scutite de plata taxelor de publicitate.
- Deciziile emise de Înalta Curte de Casație și Justiție în urma soluționării recursurilor în interesul legii au caracter obligatoriu pentru instanțe de la data publicării în Monitorul Oficial al României, potrivit art. 517 alin (4) din Codul de procedură civilă. Potrivit art. 126 alin. (3) din Constituție, Înalta Curte de Casație și Justiție asigură interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale. Cu ocazia emiterii acestor decizii, Înalta Curte de Casație și Justiție stabilește interpretarea care trebuie dată conținutului unor norme juridice, contribuind la aplicarea unitară a legii. De asemenea, au caracter obligatoriu hotărârile prealabile data în interpretarea unor chestiuni de drept, potrivit art. 521, alin. (3) din Codul de procedură civilă.



de reținut!

1.5. Principiile de bază aplicabile dreptului administrativ sunt:

a) *Principiul legalității.* În conformitate cu principiul legalității, activitatea autorităților administrative trebuie să se desfășoare pe baza legii și în conformitate cu legea, urmărindu-se organizarea executării și executarea în concret a acesteia. În principiu, actele administrative nu pot contraveni sau modifica o lege, deoarece au o forță juridică inferioară acesteia. Excepția o constituie ordonanțele de urgență ale Guvernului, care, deși sunt acte administrative, pot modifica o lege.

b) în dreptul administrativ, *interesul public primează în fața interesului privat.* Explicația stă în faptul că interesele statului sunt interesele colectivității, deci trebuie să aibă întâietate față de cele ale individului.

³⁸ M. E. Mihăilescu, op. cit, p. 82, apud T. Ionașcu, Jurisprudența- izvor de drept, în Analele Universității „Constantin Bâncuși” din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice, nr. 3/2014, p.31.



de reținut!

2. Noțiunea de administrație publică. Raportându-ne la literatura de specialitate³⁹, la modalitatea în care am circumscris mai sus obiectul dreptului administrativ, precum și la conținutul normelor juridice de drept administrativ, apreciem că noțiunea administrație publică prezintă două accepțiuni: administrația ca organizare (ansamblu structural, sistem de organe și autorități) și administrația ca activitate. Într-o altă opinie, noțiunea de administrație publică are trei accepțiuni, și anume: administrația ca activitate, administrația ca structură și organizare și administrația ca instituție⁴⁰.



a) Din perspectivă formală sau organică, o primă accepțiune a administrației publice este aceea de organizare, potrivit căreia înțelegem administrația publică ca fiind ansamblul autorităților publice, organelor administrative, instituțiilor care aplică legea (președinte, guvern, primar, prefect, consiliu local, poliția, jandarmeria, etc).

Astfel, administrația este un ansamblu organizat, ale cărui elemente componente sunt structurate și relaționează între ele alcătuiesc un sistem, îndeplinind rolul de organe ale sistemului, fiecare dintre ele participând la îndeplinirea funcției executive a statului, de la nivelul lor e competență, pe baza și în conformitate cu legea.

În Constituție și în legile ulterioare acestea este utilizat un limbaj variat pentru a desemna structurile statale, formele organizaționale care realizează conducerea societății, astfel, fiind necesară în primul rând, determinarea conținutului noțiunii de autoritate publică și delimitarea ei de alte noțiuni⁴¹

Noțiunea de autoritate publică este prefigurată parțial de Constituție, chiar dacă nu într-un mod unitar; astfel, titlul III cuprinde autoritățile publice din clasicele puteri ale statului, în timp ce alte articole din legea fundamentală desemnează și ele autorități publice, cum ar fi Avocatul poporului, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi.

În Constituție noțiunile de *autoritate publică și organ* sunt utilizate în paralel, fiind considerate noțiuni echivalente. Astfel, art. 61 consacrand rolul Parlamentului, utilizează noțiunea de organ - „organ reprezentativ suprem al poporului român”, iar ulterior utilizează noțiunea de autoritate - „unică autoritate legiuitoare a țării”, un alt exemplu în acest sens îl oferă art. 111 care se referă la „Guvern și celelalte organe ale administrației publice”, în timp ce în art. 116 textul face referire la alin. (1) la ministere care se organizează numai în subordinea

³⁹ A se vedea I. Iovănaș, *Drept administrativ și elemente ale științei administrației*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, p.14; Al. Negoită, *Contenciosul administrativ și elemente de drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 1992, p.5; R.N. Petrescu, op. cit, p. 7.

⁴⁰ M. T. Oroveanu, *Tratat de drept administrative*, ed. a 2-a, Ed. Cerna, București, 1998, p.377.

⁴¹ A se vedea G. Vrabie, *Organizarea politico-etatică a României. Drept constituțional și instituții politice*, vol II, ediția a III-a, revăzută și reîntregită, Fundația pentru Cultură și Știință „Moldova”, Iași, 1999, p.52

Guvernului, după care, la alin. (2) precizează că „Alte organe de specialitate se pot organiza în subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ca autorități administrative autonome”⁴².



În sensul legii contenciosului administrativ însă, pentru a putea fi considerată o autoritate publică, o anumită entitate trebuie să întrunească trei caracteristici:

1) să fie organ de stat sau al unităților administrativ teritoriale; calitatea de “organ” de stat sau al unităților administrativ teritoriale este conferită prin lege, deși legislația română nu folosește întotdeauna această noțiune, ci una echivalentă, de “autoritate” - de exemplu, art.18 din Legea nr.215/2001: “Comunele, orașele și județele sunt unități administrativ-teritoriale în care se exercită autonomia locală și în care se organizează și funcționează autorități ale administrației publice locale” și art.21 din aceeași lege: „autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe sunt consiliile locale, comunale și orașenești, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive”.

2) să acționeze în regim de putere publică; puterea publică este conferită și ea prin lege (în sens larg) - astfel, rămânând în sfera legii administrației publice locale, după ce art.3 alin.1 definește autonomia locală ca fiind dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii, precizează în alin.2 că “acest drept se exercită de consiliile locale și primari, precum și de consiliile județene (...)”, precizare care are de fapt semnificația conferirii de putere publică acestor autorități locale.

3) acțiunea ei să aibă ca scop satisfacerea unui interes legitim public, în condițiile în care interesul public este definit de lege ca fiind “interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice” (art.2 lit.1).



În sistemul de autorități și organe care alcătuiesc ansamblul structurat numit administrația publică se găsesc:

- Președintele României; este autoritatea a administrației publice având incontestabil, atribuții de natură administrativă⁴³, fiind considerat unul dintre cei doi capi ai executivului;
- Guvernul este autoritatea care exercită conducerea generală a administrației publice, având de asemenea calitatea de șef al executivului, ceea ce conduce la concluzia existenței unui executiv bicefal. Între Președinte și Guvern nu există raporturi de subordonare⁴⁴.
- Ministerele și celelalte autorități centrale de specialitate. În ceea ce privește categoria celorlalte autorități centrale de specialitate s-a observat tendința tot mai accentuată a înființării unor astfel de autorități, cu atribuții într-un anumit domeniu, subordonate Guvernului sau ministerelor, purtând denumirea de agenții,

⁴² A se vedea, D. Apostol Tofan, op. cit. p. 30.

⁴³ A se vedea R. N. Petrescu, op. cit. p. 8.

⁴⁴ A se vedea A. Iorgovan, op. cit. 1993, p.87.

autorități, oficii⁴⁵. Această categorie de autorități se află în subordonarea Guvernului ori a unuia dintre ministere.

- Autoritățile centrale autonome (organe centrale ale administrației, nesubordonate vreunei autorități): Consiliul Suprem de Apărare al Țării, Serviciul Român de Informații, Avocatul Poporului etc.
- Prefectul
- Serviciile deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte autorități sau organe centrale, plasate în unitățile administrativ teritoriale;
- Servicii și instituții subordonate autorităților centrale autonome
- Autoritățile administrației publice locale autonome: consiliile locale, primarii, consiliile județene și președinții consiliilor județene)
- Servicii, regii, companii autonome de interes local, organizate descentralizat, în subordinea consiliilor județene sau în subordinea consiliilor locale



Autoritățile autoritățile sau organele administrației publice clasifică astfel⁴⁶:

- a) după modul de formare, avem:
 1. organe ale administrației publice alese (de ex. Primarul, consiliul local, consiliul județean etc);
 2. organe ale administrației publice numite (de ex. Guvernul, ministrii, prefectul);
- b) după natură sau modul de compunere, există:
 1. organe colegiale, alcătuite din mai multe persoane (de ex. Guvernul, consiliul local, consiliul județean);
 2. organe individuale (de ex. primarul, președintele consiliului județean, președintele statului, ministrul, prefectul);
- c) după competența teritorială sau după criteriul funcțional, pot fi identificate:
 1. organe ale administrației publice centrale (de ex. guvernul, autoritățile administrației publice centrale autonome, ministerele și celelalte autorități centrale de specialitate)
 2. organe ale administrației publice locale (de ex. consiliul local, consiliul județean, primarul, președintele consiliului județean);
- d) după competența materială, autoritățile sau organele ale administrației publice se clasifică în:
 1. organe cu competențe generală (de ex. guvernul, consiliile locale și cele județene, primarul);
 2. organe ale administrației publice cu competență specială (de ex. ministerele și celelalte autorități centrale de specialitate din subordinea guvernului sau a ministerelor, serviciile deconcentrate ale ministerelor, autoritățile centrale autonome).



⁴⁵ D. Apostol Tofan, op. cit. p. 36

⁴⁶ A se vedea M.E. Mihăilescu, op. cit., 136.

b) Din perspectivă material-funcțională identificăm cea de-a doua accepțiune a noțiunii administrație publică, și anume aceea de activitate. Prof. A. Iorgovan aprecia că „În sens material-funcțional, noțiunea de administrație publică evocă acte și operațiuni material prin care se execută legea, fie prin emiterea de norme subsecvente, fie prin organizarea sau, după caz, prestarea directă a serviciilor publice”⁴⁷. De asemenea, o explicație valoroasă a administrației publice ca activitate considerăm a fi cea a Prof. R. N. Petrescu, care arăta că, „prin administrație publică înțelegem activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legilor, în principal, de către organele care compun acest mecanism, urmărindu-se satisfacerea interesului general prin asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice și prin executarea unor prestații către particulari”⁴⁸. Administrația publică în sens de activitate de aplicare a legii se realizează în regim de putere publică, în vederea satisfacerii intereselor generale ale societății, concretizându-se în emiterea de acte administrative (cum ar fi autorizațiile, regulamente, acte administrative de numire în funcție etc), respectiv în efectuarea de operațiuni administrative (cum sunt adeverințele, certificatele, colectarea gunoiului, furnizarea apei potabile etc.).

Astfel, observăm ca administrația publică în sens de activitate, presupune utilizarea unor mijloace de acțiune. *Mijloacele de acțiune ale autorităților administrației publice* sunt formele concrete prin care administrația publică își îndeplinește misiunea de organizare a aplicării și de aplicare în concret a legii, precum și de prestare, respectiv organizare a prestării serviciilor publice. Definiția de mai sus folosește două sintagme: *organizarea aplicării și aplicarea în concret a legii*, respectiv *prestarea și organizarea prestării serviciilor publice*. Explicația dublei naturi a activității administrative rezidă în poziția acesteia de a fi nu numai cea care aplică legile, dar și cea care organizează activitatea altor actori ai sistemului juridic de aplicare a legii, și, pe de altă parte, în faptul că administrația publică nu mai este singura chemată (și capabilă) să presteze serviciile publice, tot mai mare importanță primind serviciile publice prestate prin agenți privați, sub supravegherea administrației publice.



Potrivit doctrinei dreptului administrativ mijloacele de acțiune (forme de activitate) ale administrației publice îmbracă următoarele forme⁴⁹:

a) actele juridice – actele administrative, contractele administrative, contractele civile. Dintre acestea, dreptul administrativ studiază doar actele și contractele administrative, actele civile făcând obiectul de studiu al dreptului civil.

b) actele cu caracter exclusiv politic sunt emise fie de autoritățile centrale – Guvern, Președinte fie de autorități locale (Primarul, Consiliul local, Prefectul) și, având caracter declarativ, nu sunt studiate de dreptul administrativ. Sunt astfel de acte: declarațiile Guvernului cu privire la anumite evenimente, mesajul Președintelui Republicii cu prilejul semnării unui acord internațional, apelul Primarului către cetățeni cu privire la un aspect de politică publică locală, etc. Actele cu caracter politic nu produc efecte juridice, eventuala lor autoritate fiind dată de prestigiul și poziția în stat a emitentului³.

c) faptele administrative sunt fapte materiale juridice care intervin în sfera administrației publice, adică transformări în lumea înconjurătoare care produc efecte juridice, independent de

⁴⁷ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Nemira, 1996, p.79.

⁴⁸ R. N. Petrescu, *op. cit.* p.9.

⁴⁹ A se vedea D. C. Dragoș, *Drept administrativ*, 2005, p....; Pentru sintagma forme de activitate, alți autori utilizează expresia *conținutul activității administrației publice*. A se vedea în acest sens R. N. Petrescu, *op. cit.*, p.10.

existența unei manifestări de voință în acest sens a autorităților publice (de exemplu, construirea de către primărie a unei clădiri pe terenul proprietatea localității, omisiunea de a răspunde la o cerere de informații de interes public, etc.), ci doar în baza legii. Legea este, așadar, cea care dă valoare unui fapt material, transformându-l într-un fapt juridic, în speță administrativ. Faptele administrative pot fi licite (de exemplu, construirea unei clădiri), sau ilicite (exemplul classic fiind contravenția).

d) operațiunile administrative sunt operațiuni material-tehnice, adică activități ale administrației publice care nu produc efecte juridice prin ele însele: avize, dări de seamă, referate, comunicări, note interne, statistici, etc. Sintetizând, observăm că, spre deosebire de *actul administrativ*, care produce efecte juridice datorită manifestării de voință în acest sens a autorității publice emitente, *faptul administrativ* produce efecte juridice deși nu există o manifestare de voință în acest sens, iar *operațiunile administrative*, deși sunt manifestări de voință ale autorităților publice, nu produc efecte juridice.

Importanța distincției între diferitele forme de activitate ale administrației publice apare din perspectiva efectelor juridice produse în mod direct, dar și a acțiunilor în contencios administrativ: astfel, doar actele administrative, contractele administrative și faptul administrativ denumit “tăcerea administrației” pot fi contestate prin acțiune directă, nu și operațiunile administrative.



de reținut!

3. Serviciul public este înțeles în doctrina de drept administrativ ca fiind o activitate organizată sau autorizată de o autoritate a administrației publice, pentru a satisface nevoi sociale de interes public. Într-un prim sens, serviciul public desemnează *organul* administrativ însărcinat cu realizarea unei activități de interes general, iar în al doilea se referă la *activitatea* de interes general desfășurată de acel organ administrativ. Prin urmare, spre exemplu, prin serviciul public de “poliție” înțelegem atât poliția ca instituție, cât și activitatea de asigurare a ordinii și liniștii publice, prevenirea și urmărirea infracțiunilor.

Conceptul de serviciu public este amintit în mai multe articole ale Constituției. Spre exemplu, Constituția României la art. 120, alin. (1) precizează ca administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și *deconcentrării serviciilor publice*, iar art. 122, alin. (1) definind și stabilind rolul Consiliului județean, instituie că acesta este autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orașenești, în vederea realizării *serviciilor publice de interes județean*. De asemenea, art. 123, alin. (2) prevede că 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.

În literatura de specialitate s-a apreciat că „utilizarea expresă a noțiunii de serviciu public în Constituție precum și în alte acte normative trebuie interpretată ca o redobândire a actualității a acestei instituții în dreptul nostru administrativ”⁵⁰.

⁵⁰ R.N. Petrescu, op. cit., 1997, p.14



Singura definiție legală a serviciului public o regăsim în Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ (art.2): activitatea organizată sau autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii, după caz, a unui interes public.

Pe baza definiției legale și a doctrinei de drept administrativ⁵¹ concluzionăm că avem un serviciu public în situația în care:

- O activitate de interes general sau public este realizată de o autoritate a administrației publice sau este realizată de o persoană juridică publică, organizată de o autoritate publică în scopul satisfacerii unui interes public
- O activitate de interes general sau public este realizată de o persoană juridică privată autorizată de o autoritate a administrației publice.

Serviciul public prezintă o serie de caracteristici, și anume:

- a) continuitate
- b) egalitatea tuturor în fața lui
- c) un regim juridic dominat de regulile de drept public



de reținut!

4. Normele juridice de drept administrative.

Realizarea funcției executive a statului implică intervenția administrației publice, înțelegându-se atât ca activitate dar și ca sistem de organizare. În concret, organizarea, funcționarea și activitatea administrației presupun existența unei multitudini de *relații sau raporturi sociale* care, reglementate fiind de *norme de drept*, dobândesc valoare juridică.

În cele ce urmează ne vom concentra pe cele două concepte principale enunțate – norma juridică și raportul juridic, încercând identificarea caracteristicilor lor în contextul specific dreptului administrativ, referindu-ne astfel, la normele juridice de drept administrativ, respectiv la raporturile juridice administrative.

- a. Normele juridice de drept administrativ.



Noțiune. Termenul „normă”, din punct de vedere etimologic, provine din cuvântul grecesc „nomos” care înseamnă ordine. Normele sociale pot fi definite ca fiind acele reguli de conduită care stabilesc cum trebuie să acționeze sau să se comporte membrii societății în anumite condiții date, pentru ca acțiunea lor să fie eficientă (să producă rezultate) și pozitivă (apreciată pozitiv)⁵².

Având în vedere faptul că normele juridice se raportează și se adresează conduitei umane, acestea sunt în mod incontestabil, o categorie a normelor sociale.

⁵¹ R.N. Petrescu, op. cit., 1997, p.15

⁵² A se vedea Gheorghe Boboș, op.cit., pag.248-249.; Ion Craiovean, op.cit., 1998, pag.111-112.

Ca elementul constitutiv al sistemului de drept, norma juridică reprezintă regula de conduită obligatorie, generală și impersonală, tipică, instituită sau sancționată de puterea publică în scopul asigurării ordinii sociale, a cărei respectare este asigurată la nevoie prin forța de constrângere a statului⁵³.

Având în vedere că dreptul administrativ este parte a sistemului de drept, din categoria largă a normelor juridice fac parte și normele de drept administrativ.

Normele de drept administrative sunt acele norme ce reglementează raporturile sociale ce apar între autoritățile administrației publice în realizarea sarcinilor administrative, respectiv raporturi care apar între acestea (autoritățile administrației publice – *s.n*) și particulari⁵⁴. Într-o altă modalitate de definire, mai sintetică, normele juridice de drept administrative sunt considerate ca „reguli juridice care reglementează relațiile sociale care fac obiectul dreptului administrative, ca ramură de drept”⁵⁵.



Caracterizarea normelor juridice de drept administrativ. În literatura de drept administrativ sunt identificate următoarele caracteristici ale normelor juridice de drept administrativ⁵⁶:

- a) Reglementează raporturile sociale care apar între autoritățile administrației publice sau între acestea și persoanele fizice sau juridice (particulari) în contextul realizării sarcinilor administrației publice. Câteva exemple de acte normative care reglementează raporturi sociale tipice pentru dreptul administrativ sunt: Legea administrației publice locale nr. 215/2001, Legea privind organizarea și funcționarea Guvernului nr. 90/2001, Legea contenciosului administrative nr. 554/2004, Legea privind liberul acces la informațiile de interes public nr. 544/2001, Legea privind statutul funcționarilor publici nr. 188/1999, Ordonanța Guvernului nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor.
- b) sunt norme juridice care prezintă o mare diversitate, fiind întâlnite în aproape toate domeniile de activitate. Astfel, norme juridice de drept administrativ reglementează organizarea tuturor segmentelor de activitate a statului: educația, sănătatea, apărarea țării, ordinea publică, cultura, protecția mediului etc.
- c) pot avea un grad diferit de generalitate. Gradul diferit de generalitate rezultă din faptul că o serie de norme juridice de drept administrativ au o sferă de aplicabilitate generală, largă, fără a deosebi categoria de cetățeni sau autorități la care se referă, în timp ce alte norme juridice de drept administrative au o sferă determinată sau mai restrânsă de aplicabilitate. În prima categorie sunt incluse acele norme de care se pot prevala toți cetățenii și acele norme care trebuie

⁵³ A se vedea I. Ceterchi, I Craiovan, Introducere în teoria generală a dreptului, Ed. All, București, 1998, p. 45; Pentru alte definiții date noimei juridice, a se vedea Nicolae Popa, op.cit., pag.159; Dumitru Mazilu, op.cit., pag.183., Sofia Popescu, Teoria Generală a Dreptului, București, 1996, pag.119.; D. Claudiu Dănișor, Teoria Generală a Dreptului, București, 1999, pag.239.

⁵⁴ A se vedea D. Apostol Tofan, op. cit., 2003, p.59.

⁵⁵ D. Brezoianu, Drept administrativ român, Ed. All Beck, București, 2014, p. 74.

⁵⁶ A se vedea D. Apostol Tofan, op. cit., 2003, p. 59; V.I. Prisăcaru, Tratat de drept administrativ român, Partea generală, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 32 și urm.; M.E. Mihăilescu, op. cit, p. 92 și urm.

respectate de toți cetățeni sau de către toate autoritățile publice (de exemplu Ordonanța Guvernului nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor și Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004). În cea de-a doua categorie sunt incluse norme juridice care instituie drepturi sau obligații pentru anume categorii de cetățeni (elevi și studenți, mame, pensionari, funcționari, avocați) sau autorități (autorități ale administrației publice locale, Guvern).

- d) sunt emise în baza și în executarea legii, excepție făcând normele juridice cuprinse în Constituție, legi și ordonanțe de urgență (ordonanțele simple sunt emise în baza legii de abilitare). Identificăm două posibile situații sau categorii de norme juridice administrative, și anume când normele de drept administrativ pot fi adoptate sub forma legii, în baza și executarea legii, în timp ce o altă categorie este alcătuită din norme juridice de drept administrativ conținute în acte administrative adoptate sau emise în baza și executarea legii. În această subcategorie sunt incluse decretele prezidențiale, hotărârile Guvernului, ordonanțele Guvernului, actele administrative emise de celelalte autorități centrale de specialitate, actele administrative ale autorităților centrale autonome, actele administrative ale autorităților administrației publice locale autonome.



de reținut!

Clasificarea normelor de drept administrativ. Normele juridice de drept administrativ prezintă o mare diversitate. În contextul diversității acestora se impune nevoia ordonării sau clasificării lor, utilizându-se o serie de criterii. Cu privire la criteriile de clasificare a normelor juridice de drept administrativ doctrina nu este unitară, fiind utilizat un număr diferit de criterii. În literatura de drept administrative postbelică autorii au propus ca și criterii următoarele: criteriul sectorului de activitate, criteriul ramurii și domeniul activității executive, criteriul obiectului de reglementare, criteriul sferei de cuprindere⁵⁷. Profesorul A. Iorgovan adaugă la aceste criterii, criteriul funcției dreptului administrativ, care se realizează prin norma respectivă. Potrivit acestui criteriu se disting: norme organice, norme de structurare în sistem a altor categorii de norme juridice, norme de apărare a valorilor sociale cu caracter generic, norme de contencios administrativ⁵⁸.

În opinia profesoarei Rodica Narcisa Petrescu, clasificarea normelor juridice de drept administrativ poate fi realizată utilizând ca și criteriu specificul raporturilor sociale pe care le reglementează norma, rezultând următoarele categorii: norme care reglementează organizarea și funcționarea autorităților administrației publice și raporturile dintre ele, norme care au ca și obiect raporturile dintre autoritățile administrației publice, pe de o parte, și persoane fizice și juridice, pe de altă parte, norme referitoare la statutul funcționarului public, norme care reglementează răspunderea administrative, norme care reglementează controlul administrativ, norme care reglementează instituția contenciosului administrativ și norme procesuale care

⁵⁷ A se vedea, A Iorgovan, op. cit., 2001, p.139

⁵⁸ A se vedea, A Iorgovan, op. cit., 2001, p.140

reglementează principiile și procedura după care se desfășoară activitatea autorităților administrației publice⁵⁹.

Considerăm ca având o relevanță deosebită clasificarea normelor juridice de drept administrativ realizată după două criterii⁶⁰: criteriul obiectului reglementării, respectiv după criteriul sferei de cuprindere.



În funcție de criteriul *obiectul de reglementare*, pot fi identificate următoarele categorii de norme juridice de drept administrativ:

- a) norme organice – alcătuiesc această categorie normele prin care se reglementează înființarea, desființarea, organizarea și funcționarea structurilor administrative. Aceste norme pot fi cuprinse în legi organice, dar și în legi ordinare sau alte acte normative cum sunt hotărârile de guvern.
- b) norme de drept material – sunt norme prin care sunt reglementate drepturi și obligații ale autorităților sau organelor administrației publice precum și ale particularilor (persoane fizice sau juridice), în calitatea lor de subiecte în raporturile juridice administrative.
- c) norme de drept procedural sau procesual – în cadrul acestei categorii sunt incluse normele juridice administrative care reglementează modalități de derulare a activității de către autoritățile administrației publice, numite și proceduri administrative necontencioase, precum și normele juridice privind soluționarea unor conflicte de natură administrative, în care cel puțin una dintre părți este autoritate publică, numite și proceduri administrative contencioase. În categoria normelor juridice necontencioase putem include orice norme juridice care se referă la activitatea desfășurată în vederea aplicării legii de adoptarea a actelor administrative, de soluționare a petițiilor sau de întocmirea unor acte prin care se întregistreză producerea unor fapte juridice. În categoria și proceduri administrative contencioase pot fi incluse normele privind contenciosul administrativ sau cele din domeniul contravențiilor.



După criteriul *sferei de cuprindere* normele juridice de drept administrativ se clasifică în următoarele categorii:

- a) Norme generale de drept administrativ. Normele care compun această categorie au o sferă largă de reglementare, și în consecință, au o sferă largă de aplicabilitate. Sfera de reglementare a normelor generale poate fi constituită din toate autoritățile administrației publice și cele mai multe (frecvente) raporturile juridice la care acestea participă acestea (spre exemplu, normele privind statutul funcționarilor publici, normele din OG. nr. 27/2002 privind activitatea de soluționare a petițiilor, Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ) sau o categorie largă dintre autoritățile administrației publice, cum este cazul autorităților administrației publice locale (normele referitoare la administrația publică locală din Codul administrativ).

⁵⁹ A se vedea, R.N.Petrescu, op. cit., 2001, p. 25

⁶⁰ A se vedea D. Apostol Tofan, op. cit., 2003, p. 62; A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. a 4-a, Ed. all Beck, București, 2005, p. 146; C Manda, Drept administrativ. Tratat elementar, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 67 și urm.; M.E. Mihăilescu, op. cit., p 94-96;

- b) Norme speciale de drept administrativ. În această categorie regăsim normele de drept administrativ care reglementează un anumit tip de activitate, o grupă distinctă de relații sociale din sfera administrației sau care privesc o anumite categorie de subiecți din cadrul sistemului administrației publice. Exemplificăm această categorie cu normele cuprinse în Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public, normele privind organizarea și funcționarea Guvernului din Codul administrativ).
- c) Norme de excepție sau excepționale. Acest tip de norme juridice administrative sunt adoptate pentru a reglementa situații speciale (cu caracter exceptional), a căror nevoie apare în situații sau condiții cu totul deosebite.

După criteriul *conduitei prescrise* (gradul de impunere)⁶¹ normele juridice de drept administrative se clasifică astfel:

- a) Normele imperative de drept administrativ sunt norme care obligă subiectele la executarea sau realizarea conduitei de natură administrativă, prevăzută în dispoziția normei juridice. Elementul prin care recunoaștem caracterul imperative al normei juridice este modalitatea de formulare fără echivoc a dispoziției, întâlnind formulări de genul: „sunt obligați să...”, „primarul emite”, „aprobă, în condițiile legii...”, „exercită, în numele unității administrativ-teritoriale...”, „stabilește și aprobă impozitele și taxele locale”, „hotărăște”, „avizează”, „primarul depune în fața consiliului local jurământul...”, „elaborează proiectele”, „prezintă”, „întocmește”, „numește, sancționează și dispune...”, „secretarul unității administrativ-teritoriale va comunica ...” „Consiliul local se dizolvă de drept: ...”. Se observă că toate exemplele conțin obligații sau modalități de acțiune precizate în mod univoc, ce nu pot fi asimilate simplelor recomandări sau indicații.
- b) Norme prohibitive de drept administrativ sunt acele tipuri de norme care interzic anumite acțiuni, conduite, sub forma actelor sau faptelor cu relevanță pentru activitatea administrației publice sau care intuie alte tipuri de interdicții (spre exemplu, o anumite calitate). Spre exemplu, avem astfel de norme în articolul 242 din Codul administrativ, astfel: „ Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale nu poate fi soț, soție sau rudă până la gradul al II-lea cu primarul sau cu viceprimarul, respectiv cu președintele sau vicepreședintele consiliului județean, sub sancțiunea eliberării din funcție (art. 242, alin. (3)); „Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale nu poate fi membru al unui partid politic, sub sancțiunea destituirii din funcție (art. 242, alin. (4))”.
- c) Norme permissive de drept administrativ sunt cele care dau posibilitatea sau permisiunea subiectelor raporturilor juridice de drept administrative să realizeze sau să nu realizeze o anumite conduită (act sau fapt administrativ), fără să le impune să o realizeze sau nu. Altfel spus, norma juridică permisivă creează sau arată posibilitatea, însă realizarea conduitei posibile, depinde de decizia sau aprecierea subiectului. Pentru a exemplifica normele cu caracter permisiv vom utiliza câteva articole din prevederile Codului administrativ referitoare la autoritățile administrației publice locale: „ Consiliile locale pot înființa instituții publice de interes local în principalele domenii de activitate, potrivit specificului și nevoilor colectivității locale, cu respectarea prevederilor legale și în limita mijloacelor financiare de care dispun.”; Consiliul local poate conferi persoanelor fizice române sau străine cu merite deosebite titlul de cetățean de onoare al comunei, orașului sau municipiului, în baza unui regulament propriu.”; „Primarul poate delega, prin

⁶¹ A se vedea I Santai, op. cit. p. 34; D. Apostol Tofan, op. cit., 2003, p. 63; M.E. Mihăilescu, op. cit., p 97-98;

dispoziție, atribuțiile ce îi sunt conferite de lege și alte acte normative viceprimarului, secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, conducătorilor compartimentelor funcționale sau personalului din aparatul de specialitate, administratorului public, precum și conducătorilor instituțiilor și serviciilor publice de interes local, în funcție de competențele ce le revin în domeniile respective.”. Din exemplele de mai sus se poate observa că normele permissive au în cadrul dispoziției prevederea unui drept de apreciere al subiectului la care se referă norma juridică, precizat prin expresii care exclud din dispoziție o conduită impusă, lăsând astfel la latitudinea subiectului decizia de a realiza a acțiunii.



de reținut!

Structura normelor juridice de drept administrativ.

Analizând structura normei juridice, în esență, înseamnă să luăm în considerare conținutul acesteia, și anume, elementele din care este alcătuită norma juridică și modalitatea logică în care acestea se află în relație, alcătuiind ceea ce în teoria generală a dreptului poartă denumirea de structură logico-juridică.

Normele de drept administrativ, au ca orice norme juridice, o structură alcătuită din cele trei elemente - *ipoteza, dispoziția și sancțiunea*, cu particularitatea că de obicei ipoteza este foarte dezvoltată cuprinzând multe aspecte sau elemente, iar dispoziția are în general caracter imperativ⁶². Este important de reținut că din punct de vedere al tehnicii juridice, nu întotdeauna norma de drept este formulată sub forma unui articol dintr-un act normativ. Norma juridică reprezintă o structură abstractă, alcătuită din cele trei elemente, acestea nefiind întotdeauna regăsite în același loc, adică în același articol, paragraf, capitol sau chiar act normative. În aceste situații, sarcina de a identifica elementele normei de drept în cadrul izvoarelor de drept existente, revine organului de aplicare, interes în vederea soluționării unui caz concret⁶³.



a) Ipoteza descrie împrejurările, condițiile în care se aplică dispoziția și subiectele la care se referă acesta. De asemenea, în ipoteză sunt cuprinse și alte părți ale normei juridice cum sunt definiții, înțelesul unor termeni, principii, situațiile sau condițiile în care se aplică norma, scopul activității unei autorități sau unui organ administrativ⁶⁴. Profesorul A. Iorgovan aprecia că: „Necesitatea unui asemenea mod de redactare a ipotezei de drept administrativ decurge din însuși obiectul administrației publice, implicit al dreptului administrativ, anume transpunerea în practică, în cele mai variate situații concrete, a valorilor politice care au îmbrăcat haina juridică a legii, respectiv prestarea, în limitele legii a serviciilor publice, astfel încât să se poată realiza,

⁶² A se vedea A. Iorgovan, *Tratat de drept administrative*, vol. I ed. a III-a, Ed. AllBeck, București, 2001, 134-135; I. Iovănaș, op. cit. p.18-20;

⁶³ A se vedea, Gheorghe Boboș, Corina Buzdugan, Veronica Rebreanu, *Teoria generală a statului și dreptului*, Editura Argonaut, Cluj-Napoca, 2008, p. 337.

⁶⁴ A se vedea A. Iorgovan, op. cit., 135

într-o unitate dialectică, atât interesele generale ale statului și societății, cât și interesele personale ale cetățenilor, precum și cele ale unităților administrativ-teritoriale”⁶⁵. În context actual, în acord cu doctrina occidentală, se pune accent pe crescut pe puterea discreționară a administrației publice. Realizarea puterii discreționare impune nevoia unor ipoteze dezvoltate, detaliate și complexe, oferindu-se administrației cât mai multe elemente pentru a face posibilă atât identificarea cadrului legal al acțiunii lor, cât și arătarea interesului public ce trebuie apărat⁶⁶.

Elementele care alcătuiesc ipoteza normei de drept administrativ ocupă, de regulă, prima parte a normei juridice.

După modul de determinare, ipoteza poate fi absolut determinată și relativ determinată. Potrivit literaturii de specialitate, vom avea ipoteză *absolut determinată* atunci când sunt conturate cu exactitate împrejurările în care se va aplica dispoziția normei juridice, situație în care autoritatea nu va putea decât să verifice și să ateste sau să ia act și să confirme⁶⁷. În astfel de situații este descrisă competența legată a autorității administrației publice, aceasta fiind ținută să respecte norma juridică, în condițiile expres precizate (în mod absolut), neavând nici o marjă de apreciere (interpretare) a acestora. Exemplu: dizolvarea de drept a consiliului local se realizează în trei împrejurări precizate fără echivoc.

Ipoteza normei juridice este relativ determinată atunci când împrejurările în care se aplică norma sunt prevăzute în general, ipoteza nefiind precis conturată, unele dintre elementele ipotezei fiind exprimate utilizând exprimări imprecise sau neclare. În aceste situații, autoritatea care aplică norma va avea libertatea de a stabili împrejurările în care se va aplica dispoziția și existența lor concretă, urmând să aprecieze, să aleagă și să decidă dacă va executa norma juridică, fiind vorba despre puterea discreționară a administrației⁶⁸.



b) Dispoziția normei juridice de drept administrativ este de regulă imperativă, categorică, în condițiile în care autoritățile administrației publice acționează în vederea realizării puterii publice iar relațiile sociale care fac obiectul reglementării dreptului administrativ se desfășoară procesul de realizare a puterii⁶⁹.

Normele imperative ale dreptului administrative pot avea caracter onerativ (obligă autoritatea să realizeze o anumită acțiune sau conduită), cât și caracter prohibitiv (obligă autoritatea să se abțină de la realizarea unei acțiuni sau îi interzice o anumită conduită).

Caracterul prohibitiv al dispoziției normei juridice este posibil să rezulte din interdicția încălcării unei norme imperative (onerative).

De asemenea, normele dreptului administrative pot conține și dispoziții permissive, prin care este exprimată posibilitatea sau facultatea autorității de a acționa sau nu, lăsând la latitudinea subiectelor de drept realizarea sau nu a anumitor acțiuni⁷⁰.

⁶⁵ A. Iorgovan, op. cit., 135

⁶⁶ A se vedea A. Iorgovan, op. cit., 135

⁶⁷ idem

⁶⁸ A se vedea A. Iorgovan, op. cit., 136, D. Apostol Tofan, op. cit. 2014, p. 75 și urm.

⁶⁹ A se vedea A. Iorgovan, op. cit., 137, I. Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, ed. a 2-a Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 51.

⁷⁰ A se vedea A. Iorgovan, op. cit., 137, M-E Mihăilescu, op. cit. p.103.



c) **Sanctiunea.** Sanctiunea este acel element al normei juridice care precizează urmările nerespectării dispoziției, fiind o măsură luată împotriva dorinței sau voinței celui care încalcă dispozițiile normelor de drept, aplicată de către organe special împuternicite, urmărindu-se restabilirea ordinii cât și prevenirea încălcării normelor de drept în viitor⁷¹.

Sanctiunea normei de drept administrative nu se regăsește, ca și în cazul altor ramuri de drept expres precizată în același text cu ipoteza și dispoziția normei juridice, ci în mod frecvent este formulată distinct, în finalul actului normative sau în alte acte normative.

Sanctiunile normelor juridice de drept administrative pot fi clasificate astfel⁷²:

- a) Sanctiuni administrative-disciplinare: destituire din funcție, dizolvare, revocare)
- b) Sanctiuni administrative-contravenționale: amendă, avertisment, confiscare;
- c) Sanctiuni administrative-patrimoniale: obligare la repararea prejudiciului
- d) Măsuri de constrângere cu caracter nesancționator: de protecție a unor interese personale sau publice, de prevenție sau combatere a unor fapte;
- e) Măsuri de executare silită (acțiuni în forță ale poliției, demolarea sau desfășurarea unor construcții);
- f) Măsuri cu privire la actele juridice (anulări, suspendări, căi de atac).



de reținut!

5. Raportul juridic administrativ. Prin raport juridic înțelegem acea relație socială reglementată prin norme juridice, astfel această relație intrând sub incidența unor norme juridice.



a. Raportul juridic administrativ reprezintă acel raport care este reglementat de norme juridice de drept administrativ și care intervine în și pentru exercitarea funcției executive a statului⁷³.

Într-o altă formulare, în literatura de specialitate s-a precizat că raporturile de drept administrativ „reprezintă relațiile sociale care au fost reglementate, direct sau indirect, adică prin intervenția unor fapte juridice, de către normele dreptului administrativ⁷⁴.

⁷¹ A se vedea, Gheorghe Boboș, Corina Buzdugan, Veronica Rebreanu, op. cit. p.345.

⁷² A se vedea A. Iorgovan, op. cit., 138-139.

⁷³ R. N. Petrescu, op. cit. 2001, p.30

⁷⁴ A. Iorgovan. op. cit. 2001, p. 144



Pentru existența unui raport juridic administrativ se impune a fi îndeplinite următoarele condiții:

- a) să existe o relație socială care face parte din sfera administrației publice, în cadrul căreia cel puțin unul dintre subiecți este autoritate a administrației publice;
- b) să existe norme juridice de drept administrativ care să reglementeze această relație socială, stabilind conduita subiecților. Reglementând raportul juridic administrativ, normele juridice instituie: care sunt subiecții raportului juridic, capacitatea acestora, condițiile în care subiecții relaționează, împrejurările în care se naște raportul juridic, stabilește comportamentul subiecților, drepturile și obligațiile acestora, proceduri, modalități de apărare, sancțiuni sau consecințe aplicabile.
- c) să se producă sau să se realizeze anumite fapte cu relevanță juridică, sub forma acțiunilor sau evenimentelor. Acestea au rolul de a crea contextul în care norma juridică se aplică în concret. Astfel, potrivit concepției majoritare din literatura de specialitate, raportul juridic concret (drepturile și obligațiile subiecților) se poate stabili numai ca urmare a producerii unui fapt juridic (eveniment sau acțiune umană, de realizarea căruia, legea leagă producerea unor efecte juridice)⁷⁵. Prin excepție, unele raporturi juridice se nasc direct prin lege, fără a depinde de producerea unor fapte juridice.



b. **Trăsăturile raportului juridic administrativ.** Raportul juridic administrativ poate fi individualizat în raport cu alte tipuri de raporturi juridice, ca urmare a identificării *trăsăturilor specifice* care îl caracterizează. și anume:

- a) Acest tip de raport juridic se stabilește între subiecți, unul dintre acestea este, în mod obligatoriu, purtător de autoritate (putere *s.n.*) publică, fiind organ al administrației publice (este posibil să fie o altă autoritate de stat sau o structură nestatală sau neguvernamentală, autorizată să presteze un serviciu public, în mod excepțional). Prin această caracteristică, raportul de drept administrative se deosebește față de raporturile de drept privat (în cadrul cărora participă organele administrației publice, alte autorități publice sau structurile nestatale)⁷⁶. În baza puterii publice deținute, autoritatea are dreptul și posibilitatea de a se impune celuilalt subiect al raportului juridic, subiect care se va afla pe o poziție de subordonare. În consecință, raportul juridic administrativ are la bază inegalitate de poziție juridică a părților, diferențiindu-se astfel de raporturile juridice de drept privat, născute între particulari, când ambele părți ale raportului juridic se află pe poziții de egalitate juridică, deosebindu-se de asemenea, și de raporturile în care organe ale administrației publice participă în raporturi de drept comun, comportându-se ca orice subiect de drept⁷⁷.

⁷⁵ A se vedea A. Iorgovan, op. cit. 2001, p. 143;

⁷⁶ A se vedea A. Iorgovan, op. cit. p. 146

⁷⁷ A se vedea M.E. Mihăilescu, op. cit. p. 108

- b) Raportul juridic administrativ este un raport de putere, reglementat de normele dreptului administrativ. Prin această caracteristică, raportul de drept administrativ se diferențiază de alte raporturi juridice de drept public (de drept constitutional sau de drept penal, spre exemplu)⁷⁸. În raporturile juridice administrative în care participă autoritățile administrației publice, acestea nu exercită simple drepturi și obligații, ci atribuții de putere publică cu caracter de obligativitate prevăzute de lege, acestea fiind comandamente ale puterii de stat, iar exercitarea drepturilor și obligațiilor din structura atribuțiilor publice, este obligatorie și nu facultativă⁷⁹.
- c) Conflictele juridice care apar din nerespectarea obligațiilor care revin părților raportului juridic administrativ sunt de competența organelor administrative, respectiv a instanțelor de contencios administrativ, în condițiile legii.
- d) Conținutul raportului juridic administrativ este format din drepturile și obligațiile părților în demersul de executare a legii și de prestare a serviciilor publice.



de reținut!

5.3. Tipuri de raport juridic administrativ. Literatura de specialitate de drept administrativ identifică existența următoarelor tipuri de raport juridic administrativ: raporturi de subordonare, raporturi de colaborare, raporturi de participare, raporturi de coordonare, raporturi de tutelă administrativă.



a) raportul de subordonare există între părți sau subiecți care nu se află pe poziții de egalitate juridică, unul dintre aceștia aflându-se pe o poziție ierarhic superioară (supraordonată) iar celălalt subiect fiind plasat pe o poziție inferioară sau subordonată. În virtutea poziției de subordonare în care se află, subiectul inferior este obligat să se conformeze dispozițiilor subiectului supraordonat sau superior, iar subiectul superior dispune cu privire la activitatea subiectului subordonat sau inferior. Relația de subordonare există chiar dacă și subiectul inferior este purtător de putere publică⁸⁰. Sunt exemple de raporturi de subordonare: raporturile juridice de drept administrativ care se stabilesc între Guvern pe de o parte și prefecți pe de altă parte, raportul dintre Guvern și ministere, ministere și serviciile deconcentrate plasate la nivelul județelor, ministere și organe ale administrației publice centrale de specialitate, înființate în subordinea ministerelor.



⁷⁸ A se vedea A. Iorgovan, op. cit. pp. 146-147

⁷⁹ A se vedea M. Preda, *Drept administrativ. Parea general*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, București, 2006, p. 70.

⁸⁰ M.E. Mihăilescu, op. cit. p. 112

b) raportul de coordonare presupune ca unul dintre subiecții raportului desfășoară o activitate de îndrumare a celuilalt subiect, această activitate nepresupunând însă și subordonarea ierarhică a subiectului a cărui activitate este coordonată. Există instituit legal un raport de coordonare între consiliul județean și consiliile locale din județ, norma de drept administrativ din Codul administrativ, din art. 170, alin. (1), precizând: „Consiliul județean este autoritatea administrației publice locale, constituită la nivel județean pentru coordonarea activității consiliilor comunale, orășenești și municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.”



c) raportul de colaborare este acel tip de raport juridic în cadrul căruia părțile sau subiectele se află pe poziție de egalitate juridică, nefiind relevant palierul pe care aceștia se află părțile. Spre exemplu, este posibil un raport juridic de colaborare între două autorități plasate pe același nivel, cum ar fi două ministere sau două consilii locale, precum este posibil un raport de colaborare între o autoritate a administrației publice centrale și una sau mai multe autorități ale administrației publice locale. De asemenea, în vederea realizării interesului public, o autoritate a administrației publice centrale sau locale colaborează cu organisme nestatale sau cu alți subiecți de drept privat. Apreciem de asemenea, că un astfel de raport există între consiliile județene și președintele consiliului județean, respective între primar și consiliul local.



d) raportul de tutelă. În dreptul administrativ, termenul de tutelă trebuie înțeles în contextul atribuției prefectului de verifica legalitatea activității (actelor administrative) autorităților administrației publice locale. Astfel, termenul de tutelă nu trebuie înțeles cu sensul utilizat în dreptul familiei. Tutorele în dreptul familiei reprezintă persoana căreia i se încredințează minorul în vederea ocrotirii, creșterii și educației acestuia, tutorele putând confirma sau încuviința actele minorului și în funcție de vârsta, având chiar și dreptul de a încheia aceste acte în numele minorului.

Raportul de tutelă este acel tip de raport al cărui obiect constă în controlul legalității actelor administrative emise de către autoritățile administrației publice locale autonome, realizat de către prefect.

Prefectul are la îndemână, împotriva actelor administrative emise de autoritățile administrației publice locale pe care le consideră ilegale, două posibilități: 1) notificarea autorității emitente a actului administrativ considerat ilegal. Autoritatea emitentă poate să revoce sau să modifice, în tot sau în parte, actul administrativ, dând curs solicitării prefectului, sau poate hotărâ menținerea actului în forma adoptată inițială, ignorând cererea prefectului. 2) În situația în care autoritatea emitentă nu recurge la modificarea sau revocarea actului administrativ, prefectul este îndrăguit să se adreseze instanței de contencios administrativ solicitând anularea actului administrativ considerat ilegal.

Acest tip de raport juridic nu poate fi asimilat sub nici o formă raporturilor de subordonare. Un argument în acest sens este faptul că reglementând atribuțiile prefectului, Codul administrativ stabilește în art. 255, alin. (1) și (2) prerogativele acestuia în raport cu autoritățile

locale, astfel: „Prefectul verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local și ale primarului (1). Prefectul poate ataca actele autorităților prevăzute la alin. (1) pe care le consideră ilegale, în fața instanței competente, în condițiile legii contenciosului administrative (2). De asemenea, un alt argument ar fi acela că autoritatea publică emitentă, atunci când prefectul apreciază că actul este ilegal îi retrimite actul în vederea rectificării ilegalității lui, are libertatea de a-și menține actul, neintervenind în sensul propus de către prefect.



de reținut!

5.4. Izvoarele raportului juridic de drept administrativ. Raporturi juridice administrative se pot naște din acte administrative individuale, acte administrative normative, fapte materiale juridice, și excepțional pe baza legii.



1. actul administrativ individual - aceste acte nasc, modifică sau sting drepturi și obligații ale subiecților de drept administrativ. Ex. legea 50/1991 cu privire la autorizarea în construcții, prevede că orice construcție poate fi demolată numai în baza unei autorizații de desființare. Această autorizație este un act administrativ individual în baza căruia, între autoritatea emitentă și beneficiarul autorizației, se naște un raport juridic administrativ. Prin urmare, actul administrativ individual respectiv reprezintă izvor al raportului juridic administrativ astfel creat.



2. faptele materiale juridice - au în componența lor acțiunile omului producătoare de efecte juridice. Ex. contravențiile sunt fapte materiale ale omului care prin consumarea lor produc efecte juridice: construirea unui imobil fără autorizație de construire este un fapt material care produce efecte juridice, născând un raport de drept administrativ între agentul constatator și persoana care a construit fără autorizația de construcție, raportul juridic de drept administrativ născut rezultând din contravenția săvârșită ca urmare a faptului material ce a produs efecte juridice. și fenomenele naturale produc efecte juridice, născând raporturi de drept administrativ, modificând aceste raporturi, fenomene precum nașterea, moartea, căsătoria.



3. actul administrativ normativ - acesta stabilește reguli de conduită generală, un anumit tip de comportament, care are un caracter abstract, fiind nevoie de intervenția unor acte cărora legea le recunoaște relevanță juridică, pentru ca acestea să se concretizeze. Ex. un act administrativ care stabilește la modul general un anumit tip de comportament îl reprezintă

Hotărârea Consiliului local Cluj-Napoca nr. 670/2019 - pentru aprobarea Regulamentului privind normele de conduită în mijloacele de transport public local de persoane, constatarea și sancționarea contravențiilor. Aceasta cuprinde condițiile generale în abstract, care trebuie îndeplinite ca o faptă materială să capete valoarea unei contravenții. Actul administrativ este normativ pentru că el nu individualizează, pentru concretizarea lui fiind necesară fapta unui contravenient care atrage particularizarea normei de drept abstract.

Unul dintre elementele prin care se disting actele administrative normative de actele administrative individuale este momentul la care se produc efectele juridice. Un act administrativ normativ va intra în vigoare, deci va produce efecte juridice (naștere, modificare, stingere de drepturi și obligații ale subiecților raportului de drept administrativ) din momentul în care acesta va fi publicat. Prin publicare se presupune că toate persoanele cărora se adresează respectivul act administrativ normativ au luat la cunoștința prevederile acestuia, spre deosebire de un act administrativ individual, care va intra în vigoare din momentul în care acesta a fost comunicat subiecților interesați.



4. În mod exceptional, și pe baza legii se pot naște raporturi juridice de drept administrativ. Astfel, potrivit Codului administrativ, „Autoritățile administrative autonome sunt autorități ale administrației publice centrale a căror activitate este supusă controlului Parlamentului, în condițiile prevăzute de legile lor de înființare, organizare și funcționare și care nu se află în raporturi de subordonare față de Guvern, de ministere sau față de organele de specialitate ale acestora”. De asemenea, art. 2, alin. (1) al Codului administrative precizează: „Autoritățile administrației publice centrale sunt: Guvernul, ministerele, alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor, autoritățile administrative autonome”. De asemenea, art. 170 din Codul administrativ stabilește: „Consiliul județean este autoritatea administrației publice locale, constituită la nivel județean pentru coordonarea activității consiliilor comunale, orașenești și municipale (...)”. Toate exemplele oferite mai sus sunt exemple de raporturi juridice de drept administrativ născute pe baza legii.



de reținut!

5.5. Elementele raportului juridic de drept administrativ. Ca orice raport juridic și raportul juridic de drept administrativ are trei elemente: subiect, obiect și conținut.



Subiectele raportului juridic de drept administrativ sunt acele persoane fizice/ juridice, autorități ale administrației publice sau particulari, între care se nasc raporturi legate de executarea și organizarea executării legii. Un raport juridic administrativ are în componența sa existența a cel puțin două subiecte. În cadrul raportului juridic de drept administrativ, cel puțin

unul dintre subiecte este o autoritate publică. Aceasta autoritate poate fi o autoritate a administrației publice centrale, o autoritate a administrației publice locale, o societate comercială sau o regie autonomă care a fost abilitată să presteze un anumit serviciu public. Există raporturi juridice de drept administrativ în care subiecții au deopotrivă drepturi și obligații, dar există și raporturi juridice de drept administrativ unde unul dintre subiecții raportului juridic de drept administrativ are doar drepturi, iar celalalt subiect are numai obligații.

În dreptul administrativ, subiecții raportului de drept administrativ nu se află pe poziții de egalitate, ca în cazul raportului juridic de drept civil. Distingem raporturi juridice de drept administrativ în care ambele subiecte sunt purtătoare ale puterii publice, aici întâlnim cazul în care se stabilesc raporturi de subordonare, precum cele dintre Guvern în întregul său și minister sau între Guvern și prefecti.

Există raporturi de drept administrativ unde doar unul dintre subiecți este purtător al puterii publice, iar celalalt subiect este un particular, adică o persoană fizică/juridică. În această situație, întotdeauna subiectul care este purtător al puterii publice va avea mai multe drepturi. Chiar și în cazul contractelor administrative încheiate între o autoritate publică și un particular, autoritatea publică are mai multe drepturi decât particularul.



Conținutul raporturilor de drept administrativ este format din totalitatea drepturilor și obligațiilor părților care participă în cadrul raportului juridic administrativ. Dreptul subiectiv reprezintă aptitudinea subiectului de drept de a avea o anumită conduită, în conformitate cu puterea publică atribuită prin lege, și posibilitatea de a recurge în caz de nevoie la forța de constrângere a statului, pentru a garanta dreptul.



Obiectul raportului juridic administrativ. În teoria generală a dreptului, obiectul raportului juridic desemnează scopul, interesul sau finalitatea realizării acelor drepturi și obligații(...)⁸¹, sau potrivit altei opinii este „o anumită acțiune sau conduită asupra căreia sunt îndreptate drepturile și obligațiile părților”⁸²



de reținut!

6. Principii generale de organizare administrativă.

a) Centralizarea administrativă plasează în mâinile puterii centrale conducerea tuturor problemelor administrative. Într-un regim în care se aplică acest sistem de organizare administrativă, unitățile administrativ-teritoriale nu au personalitate juridică și rămân în strictă dependență față de puterea centrală, mărginindu-se să-i execute instrucțiunile.

⁸¹ A. Sida, Introducere în teoria generală a dreptului, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, Cluj-Napoca, 1997, p.206

⁸² Gh. Boboș, Teoria generală a dreptului, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1999, p. 289, apud R.N. Petrescu, În Drept administrativ, ed. Hamangiu, București, 2009, p. 48.



Sistemului centralizării îi este specific controlul ierarhic, exercitat asupra activităților inferiorilor. În esență, controlul ierarhic este caracterizat prin faptul că: a) dă dreptul superiorului ierarhic de a anula, abroga, revoca, și chiar uneori de a modifica actele inferiorului; b) poate fi exercitat oricând, fie din oficiu, fie la cerere (“recurs ierarhic”); c) nu trebuie prevăzut expres de lege, ci decurge din organizarea centralizată; d) privește întreaga activitate a inferiorului – acte, fapte, operațiuni materiale; e) vizează atât legalitatea cât și oportunitatea actelor administrative. Ca și exemplu de centralizare avem, în România, subordonarea unor instituții centrale față de un minister (Agenția Națională a Funcționarilor Publici este subordonată Ministerului Administrației Publice, de pildă).

b) Deconcentrarea administrativă este o variantă a centralizării, caracterizată prin faptul că reprezentanții locali ai puterii centrale capătă unele drepturi de decizie proprii; în realitate, tot statul decide, însă nu de la nivelul autorității centrale, ci direct în unitățile administrativ-teritoriale. Organele centrale exercită în continuare un control ierarhic asupra celor teritoriale. În România sunt deconcentrate serviciile exterioare ale ministerelor în teritoriu: Direcții generale, inspectorate, agenții, etc.

c) Descentralizarea administrativă este de două tipuri.

c) 1. Descentralizarea *teritorială* implică dreptul unei colectivități locale, înglobată într-o colectivitate mai vastă, care are dreptul de a se administra prin propriile mijloace. Organele descentralizate se bucură de *autonomie* în gestionarea afacerilor locale, însă *nu sunt independente*. Asupra lor se exercită un control statal, numit *tutelă administrativă*. Tutela administrativă se exercită, spre deosebire de controlul ierarhic, doar în cazurile prevăzute expres de lege, numai de organele indicate expres de lege, și privește doar legalitatea actelor administrative, nu și oportunitatea acestora. În România, tutela administrativă este jurisdicționalizată, adică este redusă doar la dreptul organului de control (prefectul) de a sesiza instanța de contencios administrativ.

c) 2. Descentralizarea poate fi și *pe servicii*, atunci când este realizată prin scoaterea unui serviciu public din competența organelor centrale și organizarea lui autonomă, atribuirea de organe proprii și a unui patrimoniu distinct de autoritatea din care a fost desprins.



Prin *Legea-cadru a descentralizării nr.339/2004*⁸³, și ulterior prin Codul administrative, au fost introduse principiile fundamentale și regulile generale, precum și cadrul instituțional pentru desfășurarea procesului de descentralizare administrativă și financiară în România. În înțelesul Codului administrativ, prin descentralizare se înțelege “transferul de competențe administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale, împreună cu resursele financiare necesare exercitării acestora”.

Potrivit Codului administrativ, principiile pe baza cărora se desfășoară procesul de descentralizare sunt următoarele:

a) principiul subsidiarității, care constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitate administrativă necesară;

b) principiul asigurării resurselor corespunzătoare competențelor transferate;

c) principiul responsabilității autorităților administrației publice locale în raport cu competențele ce le revin, care impune obligativitatea respectării aplicării standardelor de calitate și a standardelor de cost în furnizarea serviciilor publice și de utilitate publică;

d) principiul asigurării unui proces de descentralizare stabil, predictibil, bazat pe criterii și reguli obiective, care să nu constrângă activitatea autorităților administrației publice locale sau să limiteze autonomia locală financiară;

e) principiul echității, care implică asigurarea accesului tuturor cetățenilor la serviciile publice și de utilitate publică.

Unitățile administrativ-teritoriale se administrează în mod autonom de către consiliile locale, consiliile județene sau Consiliul General al Municipiului București, care dispun de autoritate deliberativă, și de către președinții consiliilor județene și primari, care dispun de autoritate executivă pentru exercitarea competențelor lor. Autoritățile administrației publice locale beneficiază de *dreptul la experiment*, în exercitarea căruia pot organiza, pe durată determinată, centre-pilot pentru implementarea deciziilor cu privire la descentralizarea anumitor competențe de la nivel central la nivel local, înainte de generalizarea acestora la nivel național prin legea descentralizării privind responsabilitățile locale.



Întrebări de autoevaluare:

1. *Precizați cele două accepțiuni ale noțiunii de administrație publică!*
2. *Explicați noțiunea de raport juridic de drept administrativ!*
3. *Care sunt izvoarele raportului juridic de drept administrativ?*
4. *Care sunt tipurile de raporturi juridice de drept administrativ?*
5. *Care sunt principiile dreptului administrativ?*
6. *Care este înțelesul expresiei tutela administrativă? Care sunt caracteristicile acesteia?*
7. *Ce înțelegeți prin control ierarhic și care sunt caracteristicile acestuia?*
8. *Definiți sau explicați descentralizarea administrativă, precizând tipurile acesteia!*
9. *Explicați înțelesul principiului legalității!*
10. *Definiți dreptul administrativ?*
11. *Care sunt sensurile cu care poate fi utilizată expresia serviciu public?*

**Disciplină: DREPT
ADMINISTRATIV**

**Modul I:
Drept administrativ. Instituții.**

**Secvența II . Organizarea și funcționarea administrației publice centrale
din România**

I. Cuprinsul secvenței



- I. Președintele României*
- II. Guvernul*
- III. Autoritățile centrale de specialitate ale administrației publice*
- IV. Alte organe de specialitate ale administrației publice centrale*

II. Obiectivele secvenței



- O1: sa descrie modalitatile de organizare si functionare ale institutiilor administratiei publice centrale si relatiile care exista si se exercita intre acestea*
- O2: sa indentifice funcțiile și atribuțiile Guvernului și ale Președintelui României*
- O3: să descrie regimul juridic al actelor pe care le emit autoritățile administrației publice centrale*
- O4: să identifice tipologiile de autorități care intră în structura administrației publice centrale*
- O5: sa utilizeze in mod corect terminologia specifica continutului stiintific al modulului*
- O6: sa precizeze rolul si competenta fiecarei autoritati ale administratiei publice locale*
- O7: să descrie baza funcțiilor si a atribuțiilor rolul sefului statului în sistemul românesc*

III. Cuvinte cheie



Funcțiile și atribuțiile autorităților centrale ale administrației, decretele președintelui, actele guvernului, ministerele și celelalte autorități centrale de specialitate, autorități centrale autonome.

Organizarea și funcționarea administrației publice centrale din România



de citit!

Organizarea administrației de stat a apărut în același timp cu statul, însă teoriile științifice referitoare la aceasta au apărut mult mai tarziu, o data cu apariția și dezvoltarea dreptului administrativ și științei administrației, deci prin secolul al XIX-lea.⁸⁴

În doctrina administrativă s-a dezvoltat un curent de opinie potrivit căruia evoluția organizării administrației a fost influențată în special de factorul militar (ideea de ierarhie provenind de aici) și de factorul geografic. Acestor factori, în timp li s-au adăugat și alții, ca de exemplu factori economici politici, culturali și religioși.⁸⁵

În sens organic, noțiunea de administrație de stat, în doctrina occidentală, este folosită de regulă cu referire la șeful de stat, Guvern, ministere, alte structuri centrale de specialitate la care se adaugă ramificațiile acestora din teritoriu, în timp ce noțiunea de administrație locală desemnează autoritățile autonome alese în cadrul unităților administrativ-teritoriale.⁸⁶

Astfel, administrația de stat (centrală) și administrația locală compun sistemul administrației publice. Sigur, trebuie să menționăm că desi identificăm din punct de vedere teoretic două nivele care par distincte, în plan material sau functional, și la nivelul local sunt exercitate anumite atribuții de natură statală.

În cele ce urmează, cursul își propune să prezinte instituțiile care compun sistemul administrației publice din România, atât la nivel central, cât și la nivel local și să analizeze raporturile dintre acestea. Îmbrățișăm, în acest context, considerația lui Emil Bălan care aprecia că studiul organizării administrației publice înseamnă „cercetarea ansamblului de organisme care constituie formal acest sistem, raporturile dintre acestea, particularitățile fiecărei componente precum și principiile aplicabile”.⁸⁷

Organizarea și funcționarea autorităților administrației publice este reglementată de Ordonanța de urgență nr. 57 din 3 iulie 2019 privind Codul administrativ⁸⁸. Acest act normativ se aplică în activitatea autorităților și instituțiilor administrației publice, în raporturile dintre

⁸⁴ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Editura All Beck, București, 2001, p.249;

⁸⁵ Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol I, Editura All Beck, București 2003, p 89.

⁸⁶ idem

⁸⁷ Emil Bălan, *Drept administrativ și procedură administrativă*, Editura Universitară, București, 2002, p.48.

⁸⁸ Publicată în *Monitorul Oficial*, nr. 555 din 5 iulie 2019;

autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și în raporturile acestora cu alte subiecte de drept public sau privat.



de reținut!

Definiții generale aplicabile administrației publice. În înțelesul Codul administrativ, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

a) activitățile de administrație social-comunitară - acțiunile prin care se concretizează relația autorităților administrației publice locale cu persoanele juridice de drept public sau de drept privat care au atribuții în sfera activităților social-comunitare pe raza unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale;

b) administrația publică - totalitatea activităților desfășurate, în regim de putere publică, de organizare a executării și executare în concret a legii și de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public;

c) administrația publică centrală - totalitatea activităților desfășurate, în regim de putere publică, de organizare a executării și de executare în concret a legii și de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public național/general;

d) administrația publică locală - totalitatea activităților desfășurate, în regim de putere publică, de organizare a executării și de executare în concret a legii și de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public local;

e) aglomerările urbane - asociațiile de dezvoltare intercomunitară constituite pe bază de parteneriat între municipii, altele decât cele care sunt prevăzute la lit. i), pe de o parte, și orașe împreună cu localitățile urbane și rurale aflate în zona de influență, pe de altă parte;

f) aleșii locali - primarul, viceprimarul, consilierii locali, președintele consiliului județean, vicepreședintele consiliului județean și consilierii județeni; în exercitarea mandatului lor, aleșii locali îndeplinesc o funcție de autoritate publică;

g) aparatul de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean - totalitatea compartimentelor funcționale, fără personalitate juridică, de la nivelul unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, precum și secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale; primarul, consilierii personali sau personalul din cadrul cabinetului acestuia, președintele consiliului județean, consilierii personali sau personalul din cadrul cabinetului acestuia, viceprimarul, vicepreședintele consiliului județean, administratorul public nu fac parte din aparatul de specialitate;

h) aria geografică a beneficiarilor - aria geografică de domiciliu a majorității beneficiarilor unui serviciu public descentralizat într-o perioadă de timp dată;

i) asociațiile de dezvoltare intercomunitară - structurile de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat și de utilitate publică, înființate, în condițiile legii, de unitățile administrativ-teritoriale pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori pentru furnizarea în comun a unor servicii publice;

j) autonomia locală - dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale la nivelul cărora sunt alese, treburile publice, în condițiile legii;

k) autoritatea publică - organ de stat sau al unității administrativ-teritoriale care acționează în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes public;

l) autoritatea administrației publice - autoritate publică care acționează pentru organizarea executării sau executarea în concret a legii sau pentru prestarea serviciilor publice;

m) autoritățile deliberative la nivelul unităților administrativ-teritoriale - consiliile locale ale comunelor, ale orașelor și ale municipiilor, Consiliul General al Municipiului București, consiliile locale ale subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor și consiliile județene;

n) autoritățile executive la nivelul unităților administrativ-teritoriale - primarii comunelor, ai orașelor, ai municipiilor, ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, primarul general al municipiului București și președintele consiliului județean;

o) capacitatea administrativă - ansamblul resurselor materiale, financiare, instituționale și umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială, cadrul legal care reglementează domeniul de activitate, precum și modul în care acestea sunt valorificate în activitatea proprie potrivit competenței stabilite prin lege;

p) colectivitatea locală - totalitatea persoanelor fizice cu domiciliul în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

q) compartimentul funcțional - structură funcțională constituită în cadrul autorităților administrației publice centrale, instituțiilor publice de interes național cu sau fără personalitate juridică, în cadrul aparatului de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean, sau al unei instituții publice de interes local sau județean, fără personalitate juridică, formată din persoane cu atribuții și sarcini relativ stabile, subordonate unei autorități unice; compartimentul de resort reprezintă un compartiment funcțional;

r) competența - ansamblul atribuțiilor stabilite de lege, care conferă autorităților și instituțiilor administrației publice drepturi și obligații de a desfășura, în regim de putere publică și sub propria responsabilitate, o activitate de natură administrativă;

s) competența delegată - atribuțiile stabilite prin lege și transferate, împreună cu resursele financiare corespunzătoare, autorităților administrației publice locale de către autoritățile administrației publice centrale pentru a le exercita în numele și în limitele stabilite de către acestea din urmă;

ș) competența exclusivă - atribuțiile stabilite prin lege în mod expres și limitativ în sarcina autorităților administrației publice locale, pentru realizarea cărora acestea au drept de decizie și dispun de resursele și mijloacele necesare;

t) competența partajată - atribuțiile exercitate potrivit legii de autorități ale administrației publice locale, împreună cu alte autorități ale administrației publice, stabilite în mod expres și limitativ, cu stabilirea resurselor financiare și a limitelor dreptului de decizie pentru fiecare autoritate publică în parte;

ț) cvorumul - numărul minim de membri prevăzut de lege pentru întrunirea valabilă a unui organ colegial;

u) deconcentrarea - distribuirea de atribuții administrative și financiare de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către structuri proprii de specialitate din unitățile administrativ-teritoriale;

v) demnitarii - persoane care exercită funcții de demnitate publică în temeiul unui mandat, potrivit Constituției, prezentului cod și altor acte normative;

x) descentralizarea - transferul de competențe administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale, împreună cu resursele financiare necesare exercitării acestora;

y) funcția publică - ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul exercitării prerogativelor de putere publică de către autoritățile și instituțiile publice;

z) funcția de demnitate publică - ansamblul de atribuții și responsabilități stabilite prin Constituție, legi și/sau alte acte normative, după caz, obținute prin investire, ca urmare a rezultatului procesului electoral, direct sau indirect, ori prin numire;

w) instituția publică - structură funcțională care acționează în regim de putere publică și/sau prestează servicii publice și care este finanțată din venituri bugetare și/sau din venituri proprii, în condițiile legii finanțelor publice;

aa) instituția de utilitate publică - persoana juridică de drept privat care, potrivit legii, a obținut statut de utilitate publică;

bb) majoritatea - numărul de voturi necesar a fi exprimate de membrii unui organ colegial pentru adoptarea unui act administrativ, stabilit în condițiile legii;

cc) majoritatea absolută - primul număr natural strict mai mare decât jumătate din totalul membrilor în funcție ai organului colegial;

dd) majoritatea calificată - primul număr natural care este mai mare decât valoarea numerică rezultată în urma aplicării fracției/procentului stabilite/stabilit prin lege la totalul membrilor organului colegial stabilit în condițiile legii;

ee) majoritatea simplă - primul număr natural mai mare decât jumătate din totalul membrilor prezenți la o ședință a organului colegial, cu condiția îndeplinirii cvorumului;

ff) organigrama - structură unitară, redată sub forma unei diagrame logice, prin care se sistematizează și se concentrează modul de organizare a tuturor resurselor umane de la nivelul unei autorități sau instituții publice, după caz, redând schematic detaliile cu privire la raporturile ierarhice de subordonare/ supraordonare, precum și raporturile de colaborare;

gg) personalul din administrația publică - demnitarii, funcționarii publici, personalul contractual și alte categorii de personal stabilite în condițiile legii de la nivelul autorităților și instituțiilor administrației publice centrale și locale;

hh) primăria comunei, a orașului, a municipiului, a subdiviziunii administrativ-teritoriale - structură funcțională fără personalitate juridică și fără capacitate procesuală, cu activitate permanentă, care duce la îndeplinire hotărârile autorității deliberative și dispozițiile autorității executive, soluționând problemele curente ale colectivității locale, constituită din: primar, viceprimar, administratorul public, consilierii primarului sau persoanele încadrate la cabinetul primarului și aparatul de specialitate al primarului;

ii) răspunderea administrativă - acea formă a răspunderii juridice care constă în ansamblul de drepturi și obligații de natură administrativă care, potrivit legii, se nasc ca urmare a săvârșirii unei fapte ilicite prin care se încalcă, de regulă, norme ale dreptului administrativ;

jj) regimul de putere publică - ansamblul prerogativelor și constrângerilor prevăzute de lege în vederea exercitării atribuțiilor autorităților și instituțiilor administrației publice și care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice, pentru apărarea interesului public;

kk) serviciul public - activitatea sau ansamblul de activități organizate de o autoritate a administrației publice ori de o instituție publică sau autorizată/autorizate ori delegată de aceasta, în scopul satisfacerii unei nevoi cu caracter general sau a unui interes public, în mod regulat și continuu;

ll) serviciile publice deconcentrate - structurile de specialitate ale ministerelor și ale altor organe de specialitate din unitățile administrativ-teritoriale ale administrației publice centrale care răspund de satisfacerea unor nevoi de interes public/general în concordanță cu obiectivele politicilor și strategiilor sectoriale ale Guvernului;

mm) subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor - sectoarele municipiului București sau alte subdiviziuni ale municipiilor ale căror delimitare și organizare se stabilesc prin lege;

nn) standardele de calitate - ansamblul normativelor de calitate în furnizarea unui serviciu public și/sau de utilitate publică, stabilite prin acte normative;

oo) standardele de cost - costurile normative utilizate pentru determinarea cuantumului resurselor alocate bugetelor locale ale unităților administrativ-teritoriale în vederea furnizării unui serviciu public și/sau de utilitate publică la standardul de calitate stabilit prin acte normative;

pp) unitățile administrativ-teritoriale - comune, orașe, municipii și județe;

qq) zona metropolitană - asociația de dezvoltare intercomunitară constituită pe bază de parteneriat între capitala României sau municipiile de rangul I ori municipiile reședință de județ și unitățile administrativ-teritoriale aflate în zona limitrofă.



de reținut!

Principiile generale aplicabile administrației publice

a. *Principiul legalității.* Autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul acestora au obligația de a acționa cu respectarea prevederilor legale în vigoare și a tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte.

b. *Principiul egalității.* Beneficiarii activității autorităților și instituțiilor administrației publice au dreptul de a fi tratați în mod egal, într-o manieră nediscriminatorie, corelativ cu obligația autorităților și instituțiilor administrației publice de a trata în mod egal pe toți beneficiarii, fără discriminare pe criteriile prevăzute de lege.

c. *Principiul transparenței.* În procesul de elaborare a actelor normative, autoritățile și instituțiile publice au obligația de a informa și de a supune consultării și dezbaterii publice proiectele de acte normative și de a permite accesul cetățenilor la procesul de luare a deciziilor administrative, precum și la datele și informațiile de interes public, în limitele legii. Beneficiarii activităților administrației publice au dreptul de a obține informații de la autoritățile și instituțiile administrației publice, iar acestea au obligația corelativă a acestora de a pune la dispoziția beneficiarilor informații din oficiu sau la cerere, în limitele legii.

d. *Principiul proporționalității.* Formele de activitate ale autorităților administrației publice trebuie să fie corespunzătoare satisfacerii unui interes public, precum și echilibrate din punctul de vedere al efectelor asupra persoanelor. Reglementările sau măsurile autorităților și instituțiilor administrației publice sunt inițiate, adoptate, emise, după caz, numai în urma evaluării nevoilor de interes public sau a problemelor, după caz, a riscurilor și a impactului soluțiilor propuse.

e. *Principiul satisfacerii interesului public.* Autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul din cadrul acestora au obligația de a urmări satisfacerea interesului public

înaintea celui individual sau de grup. Interesul public național este prioritar față de interesul public local.

f. *Principiul imparțialității.* Personalul din administrația publică are obligația de a-și exercita atribuțiile legale, fără subiectivism, indiferent de propriile convingeri sau interese.

g. *Principiul continuității.* Activitatea administrației publice se exercită fără întreruperi, cu respectarea prevederilor legale.

h. *Principiul adaptabilității.* Autoritățile și instituțiile administrației publice au obligația de a satisface nevoile societății.

Secțiunea I PREȘEDINTELE ROMÂNIEI



de citit!

În general, orice colectivitate, indiferent de mărime sau de nivelul său de organizare și dezvoltare, a avut la conducere un șef, acesta fiind uneori ales, alteori impus.

În prezent, această instituție, sub diferite forme, structuri, atribute și prerogative este prezentă în societate. Analiza instituției șefului statului impune precizarea categoriei de putere careia îi aparține. Incluziunea acestei instituții în cadrul puterii executive sau legislative ține în mare măsură de principiul pe care aceasta se fundamentează, al separației ei sau al unicității. Dacă puterea se fundamentează pe principiul separației, instituția șefului statului aparține sferei executivului, de aceea ea apare sub numele de "șeful puterii executive" sau "șeful executivului". Acolo unde însă statul este întemeiat pe principiul unicității, aceeași instituție este aparținătoare categoriei de putere similară cu puterea legislativă.

Potrivit prof. univ. Rodica Narcisa Petrescu, „Președintele României face parte din puterea executivă și dispune de prerogative esențiale și specifice acestei puteri, ce revin șefului statului.”⁸⁹



de reținut!

Președintele este unul dintre cei doi șefi ai executivului, iar între acesta și Guvern nu există raporturi de subordonare.

Instituția șefului de stat din sistemul românesc a fost studiată de către numeroși autori, în special în tratate și cursuri de drept constituțional și instituții politice.⁹⁰ Pentru acest motiv,

⁸⁹ Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, 1997, Editura Cordial Lex, Cluj Napoca, pag 50;

instituția șefului de stat face atât obiectul de studiu în dreptul constituțional, cât și în dreptul administrativ⁹¹.



După forma de guvernământ, în principiu statele pot fi monarhii, unde șeful statului este desemnat pe viață și cu aplicarea principiului ereditar, respectiv republici, unde șeful statului este ales pe o perioadă determinată, de corpul electoral, direct sau indirect (republica prezidențială sau semi-prezidențială) fie de Parlament (republică parlamentară).

Actualmente, în Uniunea Europeană republicile predomină (21 state) în raport cu monarhiile (7 state), iar din analiza doctrinară a formelor de guvernământ din statele membre ale Uniunii Europene înainte de 2004, rezultă faptul că președintele statului în republici se apropie de statutul monarhului, în sensul că are atribuții restrânse, în principal de reprezentare și de mediere, și ele sunt deseori condiționate de intervenția altor autorități publice (cu excepția Franței, unde sistemul este semi-prezidențial).

Președintele României este, alături de Guvern, șeful executivului, între cele două autorități publice neexistând raporturi de subordonare .



de reținut!

1. Funcțiile Președintelui României

În literatura de drept administrativ se subliniază, pe baza art. 80 din Constituția României faptul că funcțiile Președintelui României sunt acelea de șef de stat, șef al executivului și funcția de garant al Constituției și mediator între puterile statului. În exercitarea funcției de șef de stat Președintele României reprezintă statul român în raporturile interne și externe, încheie tratate internaționale, acreditează și recheamă reprezentanții diplomatici, etc. În calitate de șef al executivului, alături de Guvern, Președintele garantează independența națională, integritatea teritorială, exercită atribuții în domeniul apărării – comandant al forțelor armate și președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării. De asemenea, Președintele este garantul Constituției și mediator între puterile statului, precum și între stat și societate.



Constituția României reglementează un șef de stat cu atribuții ce-l apropie de președintele dintr-o republică parlamentară, cu singura diferență că este ales direct de corpul electoral. Această construcție constituțională este, din perspectiva celor aproape 25 de ani de democrație, discutabilă, deoarece determină un clivaj între așteptările corpului electoral de la instituția

⁹⁰ A se vedea în acest sens: I. Muraru, *Drept Constituțional și instituții politice*, Edit. Naturismul, București, 1991, pp. 142-146; I. Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, I, București, 1991, p 34 și urm; Cr. Ionescu, *Drept aconstituțional și instituții politice*, vol II, Lumina Lex, 1997, pp 310-333.

⁹¹ Amintim în acest sens următorii autori: Rodica Narcisa Petrescu, Antonie Iorgovan, Dana Apostol Tofan.

prezidențială și mijloacele concrete de acțiune ale președintelui; această realitate nu a fost luată în considerare, din păcate, la revizuirea legii fundamentale din 2003, care nu a schimbat nimic în acest sens .

Președintele nu poate fi membru al unui partid politic după dobândirea funcției (și nici nu poate cumula o altă funcție publică sau privată), prin această prevedere încercându-se o poziționare neutră a instituției față de forțele politice, în măsură să-i confere posibilitatea de a-și exercita funcția de mediator sau de arbitraj între puterile statului și între acestea și societate.

Președintele României se bucură de imunitate, în sensul că nu poate fi tras la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.



de reținut!

2. Alegerea Președintelui României

În conformitate cu art.81 din Constituție și Legea nr.370/2004 privind alegerea Președintelui României, șeful statului este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Este declarat ales candidatul care a întrunit, în primul tur de scrutin, majoritatea de voturi ale alegătorilor înscriși în listele electorale. În cazul în care nici unul dintre candidați nu a întrunit această majoritate, se organizează al doilea tur de scrutin, între primii doi candidați stabiliți în ordinea numărului de voturi obținute în primul tur. Este declarat ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi.

Rezultatul alegerilor pentru funcția de Președinte al României este validat de Curtea Constituțională. Candidatul a cărui alegere a fost validată depune în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședința comună, jurământul de credință.



de reținut!

3. Mandatul Președintelui României

Mandatul Președintelui României este, începând cu alegerile din 2004, de 5 ani, și poate fi prelungit numai în caz de război sau catastrofă, prin lege organică. Așa cum s-a precizat în doctrină, aici legea fundamentală introduce un concept nedeterminat, cel de “catastrofă”, și în consecință o putere discreționară pentru Parlament de a decide prelungirea mandatului Președintelui .

Modificarea mandatului de la 4 ani la 5 ani se impunea în vederea decalării alegerilor parlamentare de cele prezidențiale și a desprinderii partidelor politice de “locomotiva” pe care candidatul la președinție o reprezenta; pe de altă parte, astfel s-a urmărit păstrarea unei continuități a instituției prezidențiale.

În Constituția revizuită s-a păstrat prevederea conform căreia nici o persoană nu poate îndeplini funcția decât pentru cel mult două mandate, care însă pot fi și succesive. Mandatul se exercită de la depunerea jurământului până la depunerea jurământului de către noul președinte ales.



de reținut!

4. Atribuțiile Președintelui României.

Atribuțiile șefului statului român pot fi clasificate după cum urmează:



4.1. Atribuții în relația cu Guvernul (art.85-87 din Constituție):

- a) numirea Guvernului - Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru și numește Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament.
- b) revocarea și numirea miniștrilor în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului, la propunerea primului-ministru. Dacă însă prin propunerea de remaniere se schimbă structura sau compoziția politică a Guvernului, Președintele României va putea exercita această atribuție numai pe baza aprobării Parlamentului, acordată la propunerea primului-ministru.
- c) Consultarea Guvernului - Președintele României poate consulta Guvernul cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită.
- d) Participarea la ședințele Guvernului. 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 primului-ministru, în alte situații. Președintele prezidează ședințele Guvernului la care participă.



4.2. Atribuții în relația cu Parlamentul.

- a) Președintele adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme ale națiunii. În principiu, mesajele sunt facultative, dar uneori o astfel de problemă este indicată chiar de legea fundamentală: este cazul art.92, care impune adresarea unui mesaj de înștiințare a Parlamentului imediat după ce Președintele ia, în calitate sa de șef al forțelor armate, măsuri urgente pentru respingerea unei agresiuni armate contra țării .

Mesajul președintelui are rolul de a atrage atenția asupra unor probleme, fără a avea vreun efect juridic asupra Parlamentului, care rămâne singurul abilitat să decidă luarea unor măsuri pe baza mesajului

Sub aspectul formei de adresare a mesajului, doctrina apreciază că el poate fi prezentat direct de către Președinte, printr-un consilier prezidențial sau printr-o scrisoare publică . Credem însă că ar fi lipsă de respect pentru corpul legiuitor transmiterea unui mesaj prin intermediari, cu atât mai mult cu cât cele două camere legiuitoare se reunesc în ședință comună cu acest prilej .

Din jurisprudența Curții constituționale reiese foarte clar faptul că mesajul nu trebuie supus dezbaterii parlamentare, fiind doar un act politic al Președintelui ; evident că Parlamentul poate decide dezbaterea aspectelor sesizate prin mesaj, dacă se consideră necesar.

- b) Dizolvarea Parlamentului. 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. De asemenea, Parlamentul nu poate fi dizolvat în ultimele 6 luni ale mandatului Președintelui României și nici în timpul stării de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență.

Și în acest domeniu Președintele este condiționat în acțiunea sa de votul negativ al Parlamentului, prin urmare el nu poate dizolva Parlamentul în cazul unui alt tip de blocaj instituțional. Reglementarea restrictivă face ca această instituție juridică a statului de drept, menită a rezolva situații politice de criză, are foarte puține șanse de aplicare în practică.

Pe de altă parte, pe parcursul mandatului guvernamental, dizolvarea poate fi decisă numai cu participarea Guvernului, care trebuie să-și dea demisia pentru a declanșa formarea unui nou Guvern. Toate aceste aspecte arată, în definitiv, poziția destul de subredă pe care Președintele o are în sistemul nostru constituțional față de Guvern și mai ales de Parlament, în flagrantă contradicție cu raportul dintre legitimitatea sa democratică, rezultată din alegere, și cea a corpului legiuitor sau a executivului.

c) Președintele convoacă Parlamentul nou ales în prima sesiune, și poate cere întrunirea Parlamentului în sesiune extraordinară.

Literatura de specialitate se exprimă în sensul că poate fi convocată în sesiune extraordinară și numai o cameră, dacă sunt motive suficiente pentru această opțiune .

De asemenea, trebuie remarcat că Parlamentul nu este convocat automat prin solicitarea Președintelui, și că președinți ai camerelor au competența să convoace camerele în sesiune extraordinară, pe baza solicitării Președintelui. Când despre posibilitatea de a refuza întrunirea camerelor, în doctrină sunt criticate dispozițiile din Regulamentele celor două camere, care permit respingerea ordinii de zi în orice situație și, în consecință, neîntrunirea în sesiune extraordinară .

d) Președintele promulgă legea, investind-o astfel cu formulă executorie și obligând autoritățile publice să treacă la aplicarea ei . Prin promulgare Președintele autentifică textul legii și atestă regularitatea adoptării sale .

Termenul în care se poate face promulgarea este de 20 de zile de la primirea legii. Tot în acest termen, Președintele poate retrimite, o singură dată, legea spre reexaminare corpului legiuitor, sau poate sesiza Curtea constituțională în vederea verificării constituționalității unor dispoziții ale legii.

În acest caz, există două soluții:

- fie legea este retrimisă de Parlament spre promulgare sau sesizarea de neconstituționalitate este respinsă de Curtea constituțională, caz în care Președintele este obligat să promulge legea în termen de 10 zile,

- fie legea este modificată în sensul criticilor prezidențiale și revine spre promulgare, caz în care același termen de 10 zile se aplică;

- fie, în fine, sesizarea de neconstituționalitate este admisă de Curte, caz în care demersul prezidențial a avut succes și legea va fi trimisă Parlamentului spre punere de acord cu poziția Curții.

Președintele poate sesiza cu privire la aceeași lege atât Curtea constituțională, cât și Parlamentul, în primul caz cu aspecte de neconstituționalitate, iar în al doilea caz cu aspecte de oportunitate .

Este de remarcat că Președintele României nu are inițiativă legislativă, aceasta aparținând doar Guvernului, parlamentarilor sau unui număr de cetățeni (art.74 din Constituție).



4.3. Atribuții în relația cu corpul electoral. După consultarea Parlamentului, președintele poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național. Această atribuție nu a fost încă exercitată de șeful statului.

Consultarea alegătorilor prin referendum semnifică îmbinarea democrației reprezentative cu procedee ale democrației semi-directe. Textul constituțional a fost criticat deoarece are un caracter prea general, toate problemele importante militare, politice, economice, fiind de interes național. Cu toate acestea, el poate deveni, la nivel informal, o armă de presiune asupra legislativului. Legea nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului vine să exemplifice câteva probleme care pot fi considerate de interes național: adoptarea unor măsuri privind reforma și strategia de dezvoltare economică și socială a țării; adoptarea unor decizii politice deosebite cu privire la: a) regimul general al proprietății publice și private; b) organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală; c) organizarea generală a învățământului; d) structura sistemului național de apărare, organizarea armatei, participarea forțelor armate la unele operațiuni internaționale; e) încheierea, semnarea sau ratificarea unor acte internaționale pe durata nedeterminată sau pe o perioadă mai mare de 10 ani; f) integrarea României în structurile europene și euroatlantice; g) regimul general al cultelor; h) reforma justiției și combaterea corupției.

În ceea ce privește consultarea Parlamentului înainte de organizarea referendumului, ea are menirea de a asocia corpul legiuitor la inițiativa prezidențială, necesară în vederea adoptării ulterior a unei legi care să pună în practică voința populară, știut fiind faptul că referendumul nu are caracter legislativ iar Președintele nu are inițiativă legislativă.



4.4. Atribuții în domeniul politicii externe .

a) 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.

După cum s-a remarcat în doctrină, legea fundamentală face distincție între tratatele internaționale mai importante, negociate de Guvern, și alte tratate, de importanță mai redusă, negociate de experții din ministere și semnate de miniștri sau aprobate de Guvern .

b) Președintele, la propunerea Guvernului, acreditează și recheamă reprezentanții diplomatici ai României și aprobă înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice. Decretele Președintelui de acreditare și rechemare a reprezentanților diplomatici trebuie contrasemnate de primul ministru, în conformitate cu art.100 alin.2 din Constituție.

De asemenea, reprezentanții diplomatici ai altor state sunt acreditați pe lângă Președintele României. Ei sunt supuși însă și unui vot consultativ în Parlament, în comisiile de specialitate ale celor două Camere, cerință care la început a fost cutumiară dar acum este prevăzută expres în Regulamentele de organizare și funcționare a Camerelor .



4.5. Atribuții în domeniul apărării. 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 5 zile de la adoptare; această prevedere ține seama și de faptul că numai Camerele reunite în ședință comună pot hotărî declararea mobilizării totale sau parțiale (art.65 alin.2 lit.c din Constituție).

În caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, Președintele României ia măsuri pentru respingerea agresiunii și le aduce neîntârziat la cunoștința 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 .



4.6. Atribuții în situații excepționale . 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 5 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.

În acest context, trebuie amintit regimul juridic al stării de asediu și de urgență, guvernat de Ordonanța de urgență nr.1/1999; în prezent nu avem o reglementare cadru a stării de război, deoarece art.6 din ordonanța de urgență, care prevedea trecerea de la starea de urgență la starea de asediu și apoi la cea de război a fost abrogat în 2004, prin urmare în acest domeniu se aplică doar convențiile internaționale la care România este parte, și dispozițiile speciale disparate din legi speciale .

Starea de asediu și starea de urgență privesc situații de criză, ce impun măsuri excepționale, care se instituie în cazuri determinate de apariția unor pericole grave la adresa apărării țării și securității naționale, a democrației constituționale, ori pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor unor dezastre (art.1).

Starea de asediu reprezintă ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, militară, economică, socială și de alta natură, aplicabile pe întreg teritoriul țării ori în unele unități administrativ-teritoriale, instituite pentru adaptarea capacității de apărare a țării la pericole grave, actuale sau iminente, care amenință suveranitatea, independența, unitatea ori integritatea teritorială a statului. În cazul instituirii stării de asediu se pot lua măsuri excepționale aplicabile pe întreg teritoriul țării ori în unele unități administrativ-teritoriale (art.2).

Starea de urgență reprezintă ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, economică și de ordine publică aplicabile pe întreg teritoriul țării sau în unele unități administrativ-teritoriale care se instituie în următoarele situații (art.3): a) existența unor pericole grave actuale sau iminente privind securitatea națională ori funcționarea democrației constituționale; b) iminența producerii ori producerea unor calamități care fac necesară prevenirea, limitarea sau înlăturarea, după caz, a urmărilor unor dezastre.

Starea de asediu și starea de urgență pot fi instituite și menținute numai în măsura cerută de situațiile care le determină și cu respectarea obligațiilor asumate de România potrivit dreptului internațional (art.31).

Pe durata stării de asediu și a stării de urgență sunt interzise: a) limitarea dreptului la viață, cu excepția cazurilor când decesul este rezultatul unor acte licite de război; b) tortura și pedepsele ori tratamentele inumane sau degradante; c) condamnarea pentru infracțiuni neprevăzute ca atare, potrivit dreptului național sau internațional; d) restrângerea accesului liber la justiție.



4.7. Atribuții în relația cu Curtea Constituțională. În primul rând, Președintele României numește trei dintre judecătorii Curții, iar în al doilea rând, el poate sesiza Curtea cu privire la neconstituționalitatea unei legi înainte de promulgare (art.142 și 146 din Constituție). Dacă legea este declarată constituțională de către Curte, Președintele este obligat să o promulge în termen de 10 de zile; dacă, dimpotrivă, legea este declarată neconstituțională, ea se va întoarce la legiuitor pentru a fi pusă în concordanță cu opinia Curții constituționale.



4.8. Alte atribuții. Președintele României îndeplinește și următoarele atribuții :

a) conferă decorații și titluri de onoare;
b) acorda gradele de mareșal, de general și de amiral;
c) numește în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege; de exemplu, Președintele numește doi membri în Consiliul Național al Audiovizualului (art.11 alin.1 pct.2 din Legea nr.504/2002); de asemenea, Președintele numește în funcție magistrații (cu excepția celor stagieri), în baza propunerii Consiliului Superior al Magistraturii, la lucrările căruia șeful statului poate participa oricând, caz în care le și prezidează (art.134 alin.1 din Constituție). Președintele poate refuza numirea unor magistrați propuși de Consiliu, dar nu poate numi magistrați fără propunerea corespunzătoare din partea acestui organ.

d) acordă grațierea individuală.

e) propune numirea în unele funcții publice: este vorba, spre exemplu, de numirea directorilor serviciilor de informații, care se realizează de către Parlament la propunerea Președintelui (art.65 alin.2 lit.h din Constituție).



de reținut!

5. Actele Președintelui României.

În exercitarea atribuțiilor sale, Președintele emite decrete, care se publică în Monitorul Oficial al României. Sancțiunea nepublicării o constituie inexistența decretului. Decretele sunt acte administrative individuale, sau normative, contestabile pe calea contenciosului administrativ.



Unele decrete emise de Președintele României în exercitarea atribuțiilor sale trebuie contrasemnate de primul-ministru (cele vizând atribuțiile în domeniul politicii externe, al apărării, în cazul instituirii măsurilor excepționale și atunci când conferă decorații și titluri de onoare, acordă gradele de mareșal, de general și de amiral, acordă grațierea individuală). Contrasemnarea decretelor este o condiție de legalitate a acestora, care poate antrena, în lipsă, nulitatea absolută a decretului. Ea antrenează, totodată, răspunderea primului ministru pentru conținutul decretului. În doctrină s-a observat că majoritatea decretelor trebuie contrasemnate, și că lipsa contrasemnării constituie excepția, și nu regula.

Alături de decrete, care sunt actele juridice ale Președintelui, șeful statului emite și acte politice, cum sunt mesajele adresate Parlamentului sau declarațiile.



de reținut!

6. Răspunderea Președintelui României

Răspunderea Președintelui României este în principiu de două feluri: politică – prin suspendarea din funcție de către Parlament, urmată de demiterea din funcție prin referendum – și penală – declanșată de punerea sub acuzare pentru “întăită trădare” de către Parlament, și judecarea sa de către Curtea Supremă de Justiție. În plus, instituția prezidențială poate fi trasă la răspundere în condițiile legii contenciosului administrativ, pentru decretele ilegale emise în exercitarea atribuțiilor Președintelui.



6.1. Răspunderea politică. În cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele României poate fi suspendat din funcție de Camera Deputaților și de Senat, în ședința comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor, după consultarea Curții Constituționale. Președintele are posibilitatea de a da Parlamentului explicații cu privire la faptele ce i se impută.

Propunerea de suspendare din funcție poate fi inițiată de cel puțin o treime din numărul deputaților și senatorilor și se aduce, neîntârziat, la cunoștința Președintelui. Dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, în cel mult 30 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui .

În cazul în care referendumul este favorabil demiterii, funcția de șef de stat devine vacantă; dimpotrivă, dacă soluția este negativă, Președintele continuă exercitarea mandatului. În doctrină se arată într-o opinie că votul negativ în cadrul referendumului constituie totodată un vot de blam adresat Parlamentului, care ar putea pune în discuție dizolvarea legislativului. În ce ne

privește ne alăturăm opiniei contrare , și nu putem fi de acord cu această susținere, atâta vreme cât Constituția nu o susține printr-un text expres.

Legea nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului dezvoltă dispozițiile constituționale privind demiterea șefului statului, precizând anumite aspecte tehnice de organizare a referendumului. Astfel, Curtea constituțională este cea chemată să constate printr-un raport prezentat Parlamentului desfășurarea referendumului în bune condiții și rezultatele acestuia.

Măsura demiterii devine efectivă de la publicarea în “Monitorul Oficial al României”, partea I, a deciziei Curții constituționale de confirmare a rezultatului referendumului (art.45 alin.2 din Legea nr.3/2000), și nu de la data organizării referendumului, cum se apreciază într-o opinie .



6.2. Punerea sub acuzare pentru înaltă trădare. Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, cu votul a cel puțin doua treimi din numărul deputaților și senatorilor, pot hotărî punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare. Propunerea de punere sub acuzare poate fi inițiată de majoritatea deputaților și senatorilor și se aduce, neîntârziat, la cunoștința Președintelui României pentru a putea da explicații cu privire la faptele ce i se impută. De la data punerii sub acuzare și până la data demiterii Președintele este suspendat de drept. Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție. Președintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare.

Sintagma “înaltă trădare” este un concept politico-juridic nedeterminat, deoarece nu este prevăzut și definit în legislația noastră penală . Vom înțelege prin urmare prin înaltă trădare abuzul de funcție și încălcarea gravă a intereselor poporului român. Probleme de aplicare a dispozițiilor constituționale vor apărea însă cu prilejul judecării unei astfel de fapte, instanța supremă fiind pusă în situația să definească atât fapta cât și pedeapsa.



de reținut!

7. 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 a exercitării atribuțiilor sau de deces. În termen de 3 luni de la data la care a intervenit vacanța funcției, constatată de Curtea Constituțională prin decizie , Guvernul va organiza alegeri pentru un nou Președinte.

Pe parcursul perioadei în care funcția este vacantă sau atunci când Președintele este suspendat din funcție ori se află în imposibilitate temporară de a-și exercita atribuțiile, interimatul se asigură, în ordine, de președintele Senatului sau de președintele Camerei Deputaților. Președintele interimar nu va putea însă adresa mesaje Parlamentului, nu va putea dizolva Parlamentul și nu va putea organiza referendum. De asemenea, dacă persoana care asigură interimatul funcției de Președinte al României săvârșește fapte grave, prin care se încalcă

prevederile Constituției, se aplică prevederile privind suspendarea din funcție, urmând ca cealaltă persoană să devină președinte interimar.

Constituția se oprește aici cu prevederile, fiind puțin probabil ca ambii șefi ai camerelor legiuitoare să fie suspendați succesiv sau în imposibilitate de a asigura interimatul. În doctrină se propune, totuși, pentru această situație, reglementarea prin Legea guvernului sau a instituției prezidențiale abilitatea primului ministru de a asigura interimatul funcției prezidențiale .

8. Administrația prezidențială.

Administrația prezidențială este o instituție publică cu personalitate juridică, este compusă din serviciile publice aflate în subordinea Președintelui României, care se organizează pe baza Legii nr.47/1994 . În conformitate cu această reglementare, personalul administrației prezidențiale este format din persoane detașate, la cererea Președintelui României, din ministere și alte autorități publice, precum și din persoane încadrate direct pe funcțiile sau posturile pe care urmează să le îndeplinească, ambele modalități de angajare fiind discreționare, numai pe baza încrederii acordate de Președintele României și cu condiția semnării unui angajament de loialitate stabilit prin regulamentul funcționării Administrației prezidențiale. Retragerea încrederii are ca efect revocarea încadrării, precum și încetarea detașării, eliberarea sau destituirea din funcție ori desfacerea contractului de munca, după caz. Se desprinde foarte clar caracterul politic al acestei instituții publice.

Funcțiile de conducere specifice din cadrul Administrației prezidențiale sunt cele de consilier prezidențial , cu rang de ministru, și consilier de stat, cu rang de secretar de stat. Numirea sau eliberarea din funcție a consilierilor prezidențiali se face de către Președintele României. Numirea sau eliberarea din celelalte funcții ale Administrației prezidențiale se face potrivit regulamentului de funcționare aprobat de Președintele României.

Secțiunea a II-a GUVERNUL



de reținut!

1. Rolul Guvernului. Guvernul este autoritatea publică a puterii executive, care funcționează în temeiul votului de încredere acordat de Parlament în baza programului de guvernare. Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice. În vederea îndeplinirii rolului său, Guvernul asigură funcționarea echilibrată și dezvoltarea sistemului național economic și social.



2. Funcțiile Guvernului. Pentru realizarea Programului de guvernare, Guvernul exercită următoarele funcții:

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

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

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

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

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

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



de reținut!

3. Întreprinderea Guvernului. Guvernul se organizează și funcționează în conformitate cu prevederile constituționale, având la bază Programul de guvernare acceptat de Parlament. Guvernul este învestit de Parlament și își începe mandatul la data depunerii jurământului în fața Președintelui.

4. Condiții generale pentru ocuparea funcției de membru al Guvernului

Potrivit art. 17 al Codului administrativ, pot fi membri ai Guvernului persoanele care îndeplinesc, cumulativ, următoarele condiții:

a) au cetățenia română și domiciliul în țară;

b) se bucură de exercițiul drepturilor electorale;

c) nu au suferit condamnări penale, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea.

5. Componența Guvernului. Guvernul este alcătuit din prim-ministru și miniștri. Din Guvern pot face parte: viceprim-miniștri, miniștri de stat, miniștri delegați, miniștri cu însărcinări speciale pe lângă prim-ministru, numiți de Președintele României pe baza votului de încredere acordat de Parlament.

6. Aparatul de lucru al Guvernului. Aparatul de lucru al Guvernului este alcătuit din Secretariatul General al Guvernului, Cancelaria Prim-ministrului, aparatul propriu de lucru al viceprim-ministrului, departamente și alte structuri organizatorice cu atribuții specifice stabilite prin hotărâre a Guvernului.

Secretariatul General al Guvernului. Guvernul are un **Secretariat General care este condus de secretarul general al Guvernului care are rang de ministru, numit prin decizie a prim-ministrului.** Secretarul general al Guvernului este **ajutat de unul sau mai mulți secretari generali adjuncți care au rang de secretar de stat, numiți prin decizie a prim-ministrului, precum și, după caz, de unul sau mai mulți secretari de stat, numiți, respectiv eliberați din funcție prin decizie a prim-ministrului.** Secretariatul General al Guvernului face parte din aparatul de lucru al Guvernului și asigură derularea și continuitatea operațiunilor tehnice aferente actelor de guvernare, rezolvarea problemelor organizatorice, juridice, economice și tehnice ale activității Guvernului, precum și reprezentarea Guvernului în fața instanțelor judecătorești, constituind elementul de legătură și stabilitate al guvernării.

Organizarea și atribuțiile Secretariatului General al Guvernului se stabilesc prin hotărâre a Guvernului. Bugetul pentru funcționarea Guvernului se aprobă prin legea bugetului de stat. Secretarul general al Guvernului este ordonatorul principal de credite pentru aparatul de lucru al Guvernului, precum și pentru instituțiile care se finanțează prin bugetul Secretariatului General al Guvernului.

Secretariatul General al Guvernului are dreptul de a iniția proiecte de acte normative pe domeniile aflate sub incidența atribuțiilor sale și ale autorităților și instituțiilor publice aflate în subordinea sa ori a Guvernului.

Guvernul organizează, prin Regia Autonomă „Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat“, administrarea bunurilor proprietate publică și privată a statului, destinate unor acțiuni de reprezentare și protocol ale Camerei Deputaților, Senatului, Președintelui României, Guvernului, Curții Constituționale și Academiei Române. Secretariatul General al Guvernului îndeplinește atribuțiile de minister de resort față de Regia Autonomă „Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat“.

Secretariatului General al Guvernului îi pot fi date în coordonare organe de specialitate ale administrației publice centrale aflate în subordinea Guvernului, cu excepția ministerelor.

Normativele de cheltuieli pentru acțiunile de protocol la nivelul Secretariatului General al Guvernului și aparatului de lucru al Guvernului se aprobă prin ordin al secretarului general al Guvernului.

7. Aparatul propriu de lucru al viceprim-ministrului. Aparatul propriu de lucru al viceprim-ministrului este structură fără personalitate juridică, finanțată prin bugetul Secretariatului General al Guvernului, condusă de viceprim-ministru; în cadrul aparatului propriu de lucru al viceprim-ministrului își desfășoară activitatea unul sau mai mulți secretari de stat și consilieri de stat, numiți, respectiv eliberați din funcție, prin decizie a prim-ministrului, la propunerea viceprim-ministrului.

8. Cancelaria Prim-Ministrului Cancelaria Prim-Ministrului este structură fără personalitate juridică, în subordinea prim-ministrului, finanțată prin bugetul Secretariatului General al Guvernului, condusă de șeful Cancelariei Prim-Ministrului, care are rang de ministru, numit și eliberat din funcție prin decizie a prim-ministrului.

Atribuțiile, organizarea și funcționarea Cancelariei Prim-Ministrului se stabilesc prin decizie a prim-ministrului. Personalului din cadrul Cancelariei Prim-Ministrului, cu excepția demnitarilor sau persoanelor asimilate acestora, i se aplică prevederile părții a VI-a titlul III

capitolul II - Personalul contractual încadrat la cabinetul demnitarilor și aleșilor locali și la Cancelaria Prefectului

În cadrul Cancelariei Prim-Ministrului își desfășoară activitatea unul sau mai mulți secretari de stat și consilieri de stat, precum și directorul de cabinet al prim-ministrului, cu rang de secretar de stat, numiți, respectiv eliberați din funcție prin decizie a prim-ministrului.

Prin hotărâre a Guvernului se stabilesc instituțiile publice și organele de specialitate ale administrației publice centrale coordonate de prim-ministru, prin Cancelaria Prim-Ministrului.

9. Departamentul Departamentul este o structură organizatorică în cadrul aparatului de lucru al Guvernului, cu sau fără personalitate juridică, subordonată prim-ministrului, având rolul de coordonare și sinteză în domenii de interes general, în conformitate cu atribuțiile Guvernului. Organizarea și funcționarea departamentului se aprobă prin hotărâre a Guvernului.

10. Structuri cu caracter consultativ înființate de Guvern. Pentru rezolvarea unor probleme aflate în competența sa, Guvernul poate înființa organisme cu caracter consultativ. În scopul elaborării, integrării, corelării și monitorizării de politici publice, Guvernul poate constitui consilii, comisii și comitete interministeriale. Modul de organizare și funcționare a acestor structuri și a serviciilor acestora, temeiul legal pentru acordarea unei indemnizații pentru membrii acestor structuri, după caz, posibilitatea acordării unei indemnizații pentru membrii acestor structuri, precum și cuantumul acesteia, se stabilesc prin actele de înființare ale acestor structuri în limita bugetului aprobat conform normelor de drept ce privesc drepturile salariale ale personalului din sectorul bugetar.



g. Funcționarea Guvernului

1. Principalele atribuții ale Guvernului

Potrivit art. 25 din Codul administrativ, în realizarea funcțiilor sale Guvernul îndeplinește următoarele atribuții principale:

- a) inițiază proiecte de lege și le transmite către Camera competentă, ca primă Cameră sesizată, și spre informare către Camera decizională;
- b) emite puncte de vedere asupra propunerilor legislative, inițiate cu respectarea Constituției, și le transmite Parlamentului, în termen de 30 de zile de la data solicitării;
- c) asigură executarea de către autoritățile administrației publice a legilor și a celorlalte acte normative date în aplicarea acestora;
- d) elaborează proiectele de lege a bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat pe care le supune, separat, spre adoptare Parlamentului;
- e) aprobă, prin hotărâre, strategiile, programele și metodologiile, pe domenii de activitate;
- f) asigură realizarea politicii în domeniul social;
- g) asigură apărarea ordinii de drept, a liniștii publice și siguranței cetățeanului, precum și a drepturilor și libertăților cetățenilor, în condițiile prevăzute de lege;
- h) duce la îndeplinire măsurile adoptate, potrivit legii, pentru apărarea țării, scop în care organizează și înzestrează forțele armate;
- i) asigură integrarea României în structurile europene și internaționale;

- j) negociază tratatele, acordurile și convențiile internaționale care angajează statul român;
- k) negociază și încheie, în condițiile legii, convenții și alte înțelegeri internaționale la nivel guvernamental;
- l) controlează activitatea ministerelor și a celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea sa;
- m) asigură administrarea proprietății publice și private a statului;
- n) înființează, cu avizul Curții de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa;
- o) cooperează cu organismele sociale interesate în îndeplinirea atribuțiilor sale;
- p) asigură standarde obligatorii la nivelul administrației publice centrale și locale pentru garantarea bunei administrări;
- q) îndeplinește orice alte atribuții prevăzute de lege sau care decurg din rolul și funcțiile Guvernului.

Exercitarea controlului de către Guvern. În realizarea rolului său de conducere generală a administrației publice, Guvernul exercită controlul asupra ministerelor, asupra organelor de specialitate din subordinea sa, precum și asupra prefectilor, în condițiile legii. În acest sens, Guvernul poate solicita revocarea actelor administrative nelegale, netemeinice sau inoportune emise de autoritățile prevăzute la alin. (1) care nu au intrat în circuitul civil și nu au produs efecte juridice și care pot leza interesul public.

Raporturile Guvernului cu autoritățile administrative autonome. Guvernul se află în raporturi de colaborare cu autoritățile administrative autonome.



de reținut!

2. Rolul și atribuțiile prim-ministrului.

Prim-ministrul conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, cu respectarea atribuțiilor pe care aceștia le exercită. Prim-ministrul reprezintă Guvernul în relațiile acestuia cu Parlamentul, Președintele României, Înalta Curte de Casație și Justiție, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Ministerul Public, celelalte autorități și instituții publice, partidele și alianțele politice, sindicatele, cu alte organizații neguvernamentale, precum și în relațiile internaționale ce intră în aria de responsabilitate a Guvernului.

Actele prim-ministrului. În îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin, prim-ministrul emite **decizii**, care sunt acte administrative. Deciziile prim-ministrului se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, cu excepțiile prevăzute de lege. Nepublicarea atrage inexistența deciziei.

Deciziile prim-ministrului se contrasemnează de secretarul general al Guvernului.

Prim-ministrul numește și eliberează din funcție:

- a) conducătorii organelor de specialitate din subordinea Guvernului, cu excepția situației în care aceștia au calitatea de membru al Guvernului;
- b) secretarul general al Guvernului și secretarii generali adjuncți ai Guvernului;
- c) secretarii de stat și consilierii de stat din cadrul aparatului de lucru al Guvernului;
- d) secretarii de stat și subsecretarii de stat;
- e) alte persoane pentru care are competența de numire, în cazurile prevăzute de lege.

Prezentarea de rapoarte și declarații Parlamentului. Prim-ministrul prezintă Camereii Deputaților sau Senatului rapoarte și declarații cu privire la politica Guvernului, care se dezbate

cu prioritate și răspunde la întrebările ori interpelările care îi sunt adresate de către deputați sau senatori, conform regulamentelor celor două Camere ale Parlamentului. Prim-ministrul poate desemna un membru al Guvernului să răspundă la întrebările și interpelările adresate Guvernului de către deputați sau senatori, în funcție de domeniul de activitate ce formează obiectul acestora.

Contrasemnarea decretelor emise de Președinte. Prim-ministrul contrasemnează decretelor emise de Președintele României, potrivit prevederilor Constituției.

Constituirea de consilii, comisii și comitete interministeriale. În scopul rezolvării unor probleme operative, prim-ministrul poate constitui, prin decizie, consilii, comisii și comitete interministeriale. Prim-ministrul îndeplinește orice alte atribuții prevăzute în Constituție și lege sau care decurg din rolul și funcțiile Guvernului.



3. Ședințele Guvernului

Convocarea și conducerea ședințelor Guvernului. Ședințele Guvernului sunt convocate și conduse de către prim-ministru. 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. Președintele României prezidează ședințele Guvernului la care participă.

Desfășurarea ședințelor Guvernului. Guvernul se întrunește săptămânal sau ori de câte ori este nevoie. În cadrul ședințelor Guvernului se dezbate probleme ale politicii interne și externe a țării, precum și aspecte privind conducerea generală a administrației publice, adoptându-se măsurile corespunzătoare. La ședințele Guvernului pot participa, în calitate de invitați, conducători ai unor organe de specialitate din subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ai unor autorități administrative autonome, reprezentanții structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale, precum și orice alte persoane a căror prezență se apreciază a fi utilă, la solicitarea prim-ministrului.

Dezbaterea din ședințele Guvernului și modul de adoptare a actelor acestuia, precum și a oricăror alte măsuri stabilite se înregistrează și se consemnează în scris în stenograma ședinței, certificată de secretarul general al Guvernului și păstrată, conform legii, la Secretariatul General al Guvernului.



4. Actele Guvernului

Tipurile de acte adoptate de Guvern. În exercitarea atribuțiilor sale, Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe. Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor. Ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în condițiile art. 115 alin. (1)-(3) din Constituție. În situații extraordinare se adoptă ordonanțe de urgență, în condițiile art. 115 alin. (4)-(6) din Constituție.

Membrii Guvernului pot propune proiecte de hotărâri și de ordonanțe; de asemenea, pot propune Guvernului proiecte de lege, în vederea exercitării dreptului de inițiativă legislativă al

acestui. Metodologia de elaborare și înaintare la Guvern a acestor proiecte de acte normative se aprobă prin hotărâre a Guvernului, în temeiul legii.

În cazul încetării mandatului sau, în condițiile prevăzute de Constituție, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, Guvernul continuă să emită numai actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. În această perioadă, Guvernul nu poate să emită ordonanțe sau ordonanțe de urgență și nu poate iniția proiecte de lege.

Regimul juridic al actelor Guvernului. Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe în prezența majorității membrilor săi. Hotărârile și ordonanțele se adoptă prin consens. Dacă nu se realizează consensul, hotărăște prim-ministrul, regula care se aplică și în cazul documentelor și al altor măsuri adoptate de Guvern. Hotărârile și ordonanțele Guvernului se semnează de prim-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau a ordonanței. Hotărârile care au caracter militar se comunică numai instituțiilor interesate.

a) Hotărârile de Guvern.



Potrivit art. 108 alin. (2) din Constituție, „Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor”. Astfel, hotărârile sunt actele specifice activității Guvernului, deoarece prin intermediul acestora Guvernul pune în aplicare legile adoptate de Parlament. Textul constituțional permite interpretarea că hotărârile de Guvern intervin în măsura în care legea impune adoptarea lor, fie expres, fie implicit, făcându-se trimitere la o hotărâre de punere în aplicare, sau în măsura în care, în practica aplicării legii apare nevoia adoptării unei hotărâri de Guvern.

Potrivit opiniilor exprimate în literatura de specialitate, adoptarea hotărârilor apare ca o necesitate fie prevăzută în dispozițiile exprese ale legii, fie din formularea unor articole din lege din care se sugerează nevoia de a explica modalitatea de aplicare a legii.



Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor și întotdeauna în baza legii. Hotărârile intervin numai *secundum legem* (subsecvent și în acord cu legea) și *praeter legem* (în completarea și dezvoltarea prevederilor legale, dar fără a adăuga la lege)⁹². Astfel, hotărârile de Guvern sunt adoptate pe baza legii și în limitele acesteia, ulterior reglementării respectivului domeniu, având în conținutul lor măsuri administrative în vederea asigurării organizării executării legilor. Literatura de specialitate admite că hotărârile Guvernului pot avea caracter individual sau normative. Hotărârile Guvernului cu caracter individual se emit pentru soluționarea unor probleme determinate (de exemplu, numirea unei persoane în funcția de prefect).

⁹² Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, p.190.



Hotărârile Guvernului cu caracter normativ pot fi clasificate în două categorii⁹³:

- 1) hotărâri prin care se stabilesc reguli juridice pe baza și în executarea legii, fiind acte de reglementare a relațiilor sociale din administrația publică;
- 2) hotărâri prin care se aprobă alte acte juridice denumite regulamente, norme, norme metodologice.



b) Ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare sau, în cazuri excepționale, ordonanțe de urgență, potrivit Constituției.

În temeiul delegării legislative, Guvernului i se recunoaște prin Constituție și legea 90/2001 posibilitatea de a adopta ordonanțe. Sunt o categorie de acte considerate de excepție în activitatea Guvernului. Prin delegarea legislativă înțelegem posibilitatea acordată de Parlament, Guvernului, ca în anumite limite și anumite condiții, Guvernul să adopte ordonanțe, acte ce conțin norme cu putere de lege.

Rezultatul delegării prin legea de abilitare constă în adoptarea de către Guvern a ordonanțelor (simple). Delegării legislative îi subsumăm și posibilitatea recunoscută Guvernului de Constituție de a emite ordonanțe de urgență (OUG).



Regimul juridic al ordonanțelor (simple-OG)

Ordonanțele Guvernului pot fi adoptate numai în baza unei legi speciale de abilitare adoptate de Parlament.

Pot fi reglementate prin ordonanță toate domeniile care fac obiectul legilor ordinare, neputându-se interveni în domeniul legilor organice.

Ordonanța se va limita la normarea în domeniile stabilite prin legea de abilitare și numai până la data precizată în aceasta.

De regulă, nu se cere aprobarea ordonanțelor de către Parlament, dar există această posibilitate. Din această perspectivă vom avea 2 categorii de ordonanțe, ordonanțe ale Guvernului (OG) supuse spre aprobarea Parlamentului pentru că legea de abilitare impunea și ordonanțe ale Guvernului nesupuse aprobării Parlamentului, deoarece legea de abilitare nu impunea.

În cazul celor supuse spre aprobare, Parlamentul le poate aproba, aproba cu modificări sau respinge (în întregime sau în parte).

Pe perioada delegării, Guvernul poate să modifice, să completeze sau să abroge propriile ordonanțe. Este necesară publicarea în Monitorul Oficial (MO), data de la care produc efecte

⁹³ Rodica Narcisa Petrescu...

fiind precizată în textul ordonanței. Dacă nu se precizează o astfel de dată, regula intrării în vigoare este de 3 zile de la data publicării ei în MO.



Regimul juridic al ordonanțelor de urgență (OUG)

Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență (OUG) numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, cu obligația motivării urgenței (condiții care trebuie întrunite cumulativ), potrivit art. 115 din Constituție.

OUG nu se pot adopta în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile și libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică.



Întotdeauna se supun spre dezbateră în procedură de urgență, în vederea aprobării lor de către Parlament. Guvernul poate adopta OUG și în domeniul legilor organice (cu excepția situațiilor mai sus precizate).



Adoptarea sau respingerea OUG-urilor se realizează printr-o lege în care sunt cuprinse și prevederile ordonanțelor al căror efecte au încetat prin nerespectarea termenului în care trebuiau depuse la Parlament și supuse spre dezbateră.

Dacă sunt aprobate de Parlament intră în vigoare după publicarea lor în MO.



h. Exercițarea mandatului de membru al Guvernului. Regimul incompatibilităților și al conflictului de interese aplicabile funcției de membru al Guvernului sunt cele prevăzute de cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercițarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției cu modificările și completările ulterioare. Prin activități în domeniul didactic pe care membrii Guvernului le pot desfășura, în condițiile legislației speciale privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercițarea demnităților publice și a funcțiilor publice, se înțeleg activitățile prevăzute la art. 462 alin. (2).

Constatarea și sancționarea stării de incompatibilitate și a conflictului de interese pentru persoanele care ocupă funcția de membru al Guvernului se face în condițiile Legii nr. 176/2010 privind integritatea în exercițarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției

Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, cu modificările și completările ulterioare.

Obligația renunțării la situația de incompatibilitate. În termen de 15 zile de la data depunerii jurământului, membrul Guvernului este obligat să renunțe la calitatea sau funcția cu care este incompatibilă funcția de membru al Guvernului, sub sancțiunea încetării mandatului.



de reținut!

Funcția de membru al Guvernului încetează în următoarele cazuri:

a) revocare - **Revocarea** din funcția de membru al Guvernului are loc în caz de remaniere guvernamentală;

b) demisie - **Demisia** din funcția de membru al Guvernului se anunță public, se prezintă în scris prim-ministrului și devine irevocabilă din momentul în care s-a luat act de depunerea ei, dar nu mai târziu de 15 zile de la data depunerii.

c) pierderea drepturilor electorale ca urmare unei hotărâri judecătorești definitive;

d) starea de incompatibilitate constatată în condițiile Legii nr. 176/2010, cu modificările și completările ulterioare, ca urmare a unui raport de evaluare definitiv sau unei hotărâri judecătorești definitive;

e) deces;

f) condamnare penală printr-o hotărâre judecătorească definitivă;

g) imposibilitate de a-și exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile.



de reținut!

Vacanța funcției de membru al Guvernului. În situațiile de mai sus, Președintele României, prin decret, la propunerea prim-ministrului, ia act de încetarea funcției și declară funcția vacantă în termen de 15 zile de la primirea propunerii prim-ministrului. Primul-ministru îi transmite Președintelui României propunerea în termen de 5 zile de la data la care intervine un caz de încetare a funcției de membru al Guvernului.

În ipoteza în care cazurile de încetare a funcției de membru al Guvernului prevăzute la art. 42 lit. a) și b) (revocarea și demisia) intervin pe durata stărilor prevăzute de art. 92 alin. (2) și (3) și art. 93 alin. (1) din Constituție – mobilizarea partial sau totală a forțelor armate, respective starea de asediu sau de urgență, Președintele României, prin decret, la propunerea prim-ministrului, ia act de încetarea funcției și declară funcția vacantă în termen de 30 de zile de la primirea propunerii prim-ministrului.

Interimatul funcției de membru al Guvernului. Dacă prim-ministrul se află în una dintre situațiile de încetare a funcției de membru al Guvernului, cu excepția revocării, sau este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile, Președintele României desemnează un alt membru al Guvernului ca prim-ministru interimar, pentru a îndeplini atribuțiile prim-ministrului, până la formarea noului Guvern. Interimatul pe perioada imposibilității exercitării atribuțiilor încetează dacă prim-ministrul își reia activitatea în Guvern în cel mult 45 de zile.

Aceste prevederi se aplică în mod corespunzător și celorlalți membri ai Guvernului, la propunerea prim-ministrului, pentru o perioadă de cel mult 45 de zile. În aceste situații, înăuntrul termenului de 45 de zile, prim-ministrul inițiază procedurile prevăzute de lege pentru numirea unui alt membru al Guvernului în calitate de ministru interimar.



de reținut!

Numirea în funcție în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului. se face de Președintele României, la propunerea prim-ministrului. Prim-ministrul propune Președintelui României, în termen de 5 zile de la publicarea decretului prin care este constatată vacanța funcției, o persoană, care îndeplinește condițiile legii, pentru numirea în funcția de membru al Guvernului.

Președintele României numește în funcție persoana propusă de prim-ministru în termen de 10 zile de la înregistrarea propunerii sau în același termen, motivează, îi comunică prim-ministrului și face public refuzul numirii în funcție, în condițiile următoarelor condiții:

a) Președintele României poate refuza, motivat, orice propunere a prim-ministrului pentru numirea în funcția de membru al Guvernului în situația în care persoana propusă nu îndeplinește condițiile prevăzute la art. 17 sau, cu privire la această persoană, au intervenit cazurile de încetare a funcției de membru al Guvernului prevăzute de Codul administrative la art. 42 lit. c), e) și f), și anume pierderea drepturilor electorale, deces și condamnare penală.

b) Președintele României poate refuza motivat, o singură dată, o propunere a prim-ministrului pentru numirea în funcția de membru al Guvernului în situația în care consideră că persoana propusă nu corespunde funcției respective.

În situația în care Președintele României refuză o propunere a prim-ministrului, prim-ministrul îi transmite Președintelui o nouă propunere în termen de 5 zile de la data la care Președintele i-a comunicat refuzul propunerii anterioare.

Președintele României primește o nouă propunere pentru numirea unei persoane în funcția de membru al Guvernului transmisă de prim-ministru și are, în această situație, obligațiile prevăzute la alin. (3).

În situația în care Președintele României sau prim-ministrul sesizează Curtea Constituțională pentru soluționarea unui conflict juridic de natură constituțională apărut cu ocazia numirii unui membru al Guvernului, obligațiile prevăzute de acest articol sunt îndeplinite după publicarea deciziei Curții Constituționale prin care este soluționat conflictul, cu respectarea caracterului general obligatoriu al deciziei.



de reținut!

i. Răspunderea Guvernului

Respectarea principiului legalității. Guvernul, în întregul său, și fiecare dintre membrii acestuia sunt obligați să își îndeplinească mandatul cu respectarea Constituției și a legilor țării, precum și a Programului de guvernare acceptat de Parlament.

Răspunderea politică. Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului, pentru întreaga sa activitate, ca urmare a votului de încredere acordat de către acesta cu prilejul investiturii. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia.

Alte tipuri de răspundere a Guvernului. Membrii Guvernului răspund civil, contravențional, administrativ sau penal, după caz, pentru faptele săvârșite în exercitarea atribuțiilor ce le revin, în condițiile legii și ale codului administrativ. Aprecierea necesității și oportunitatea emiterii actelor administrative ale Guvernului aparțin Guvernului.

Sectiunea III **Administrația publică centrală de specialitate**



Structura administrației publice centrale de specialitate. Administrația publică centrală de specialitate este formată din ministere, alte structuri aflate în subordonarea sau în coordonarea Guvernului sau a ministerelor și autorități administrative autonome. Ministerele și celelalte organe de specialitate din subordinea Guvernului și a ministerelor au un secretar general și pot avea unul sau mai mulți secretari generali adjuncți al căror număr se stabilește prin actul de înființare. Funcțiile de secretar general și de secretar general adjunct se pot stabili și la nivelul autorităților administrative autonome, dacă prin legile de înființare a acestora nu se prevede altfel.



Rolul și atribuțiile ministerelor. Ministerele sunt organe de specialitate ale administrației publice centrale care realizează politica guvernamentală în domeniile de interes stabilite de Guvern. Toate ministerele au atribuții comune și atribuții proprii potrivit competenței, în conformitate cu domeniul lor de activitate.



Funcțiile ministerelor. Ministerele îndeplinesc următoarele funcții principale:

- a) funcția de strategie, prin care se asigură aplicarea politicilor și strategiilor Guvernului în domeniul de competență, precum și a propriilor strategii și politici, coordonate cu politica Guvernului;
- b) funcția de reglementare a domeniului de competență, cu respectarea ierarhiei actelor normative;
- c) funcția de control și monitorizare a domeniului de competență, exercitată asupra persoanelor fizice sau juridice sau autorităților publice care intră în sfera de reglementare a domeniului de specializare, în limitele competenței legale.

Ministerele pot exercita și funcții specifice domeniului lor de activitate stabilite prin actele normative de organizare și funcționare ale acestora.



Personalitatea juridică a ministerelor. Ministerele sunt persoane juridice de drept public, au sediul în municipiul București și sunt conduse de miniștri.

Rolul miniștrilor. Ministrul **exercită conducerea ministerului și îl reprezintă** în raporturile cu celelalte autorități publice, cu persoanele juridice și fizice din țară și din străinătate, precum și în justiție.



Atribuțiile generale ale miniștrilor. Ministrul îndeplinește următoarele atribuții principale:

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;

b) elaborează și avizează proiecte de lege, ordonanțe, hotărâri ale Guvernului, în condițiile stabilite prin metodologia aprobată prin hotărâre a Guvernului;

c) elaborează și aplică strategia proprie a ministerului, integrată strategiei de dezvoltare economico-socială a Guvernului, precum și politicile și strategiile în domeniile de activitate ale ministerului;

d) îndeplinește calitatea de ordonator principal de credite;

e) fundamentează și elaborează propuneri pentru bugetul anual, pe care le înaintează Guvernului;

f) execută bugetul ministerului;

g) urmărește proiectarea și realizarea investițiilor din sistemul ministerului, în baza bugetului aprobat;

h) 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;

i) inițiază și negociază, din împuternicirea Președintelui României sau a Guvernului, în condițiile legii, încheierea de convenții, acorduri și alte înțelegeri internaționale sau propune întocmirea formelor de aderare la cele existente, în domeniul său de activitate;

j) urmărește și controlează aplicarea convențiilor și acordurilor internaționale la care România este parte și ia măsuri pentru realizarea condițiilor în vederea integrării în alte organisme internaționale;

k) îndeplinește atribuții ce rezultă din convențiile și acordurile internaționale la care România este parte;

l) avizează, în condițiile legii, înființarea organismelor neguvernamentale în domeniul de competență și cooperează cu acestea în realizarea scopului pentru care au fost create;

m) colaborează cu Institutul Național de Administrație și cu alte instituții de specialitate pentru formarea și perfecționarea pregătirii profesionale a personalului din sistemul său;

n) aprobă, după caz, editarea publicațiilor de specialitate și informare;

o) îndeplinește alte atribuții specifice stabilite prin acte normative.



Ministrul conduce aparatul propriu al ministerului, stabilit prin hotărâre a Guvernului, numește și eliberează din funcție personalul acestuia. Statele de funcții ale ministerelor se aprobă de miniștri doar în limita numărului de posturi aprobate prin hotărâre a Guvernului. Guvernul poate dispune, în condițiile legii, 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 sau a ministerelor.

Ministrul își îndeplinește atribuțiile ce îi revin folosind aparatul propriu al ministerului, precum și prin organe de specialitate, instituții, operatori economici și alte structuri aflate în subordonarea, coordonarea sau sub autoritatea ministerului.

Viceprim-miniștrii coordonează, sub conducerea nemijlocită a prim-ministrului, realizarea programului de guvernare acceptat de Parlament într-un domeniu de activitate, scop în care conlucrează cu miniștrii care răspund de îndeplinirea acestui program în cadrul ministerelor pe care le conduc.



Actele miniștrilor În exercitarea atribuțiilor ce îi revin, ministrul emite ordine și instrucțiuni cu caracter normativ sau individual. **Prin ordine se pot aproba norme metodologice, regulamente sau alte categorii de reglementări care sunt parte componentă a ordinului prin care se aprobă.** Actele miniștrilor sunt semnate de aceștia sau de persoanele delegate de aceștia. Aprecierea necesității și oportunitatea emiterii actelor administrative ale miniștrilor aparțin exclusiv acestora.

Actele administrative cu caracter normativ, neclasificate, potrivit legii, emise de ministru se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Aceste prevederi se aplică, în mod corespunzător, și în cazul conducătorilor altor organe de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului și a ministerelor care au rang de secretar de stat sau subsecretar de stat.

Cabinetul ministrului. În fiecare minister se organizează cabinetul ministrului, în condițiile art. 546 lit. d) din Codul administrativ.

Secretarii de stat și subsecretarii de stat. În activitatea de conducere a ministerului, ministrul este ajutat de unul sau mai mulți secretari de stat, potrivit actului normativ de înființare, respectiv de organizare și funcționare a ministerului, după caz. În cadrul ministerelor, instituțiilor publice și altor organe de specialitate ale administrației publice centrale poate fi utilizată și funcția de subsecretar de stat, potrivit actului normativ de înființare, respectiv de organizare și funcționare a ministerului. Secretarii de stat și subsecretarii de stat exercită atribuțiile stabilite prin actul normativ de înființare, respectiv de organizare și funcționare a ministerului, precum și alte atribuții delegate prin ordin al ministrului.



Secretarul general al ministerului și secretarii generali adjuncți.

Secretarul general al ministerului și secretarii generali adjuncți sunt înalți funcționari publici, numiți prin concurs sau examen, pe criterii de profesionalism. Aceștia asigură stabilitatea funcționării ministerului, continuitatea conducerii și realizarea legăturilor funcționale între structurile ministerului, precum și cu celelalte autorități și organe ale administrației publice.

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, precum și legătura cu celelalte autorități și organe ale administrației publice;

b) primește și transmite spre avizare ministerelor proiectele de acte normative inițiate de ministru și asigură avizarea proiectelor actelor normative primite de la alți inițiatori;

c) urmărește și gestionează procedurile de avizare, aprobare și publicare, după caz, ale actelor normative aprobate de Guvern, care au fost inițiate de ministru;

d) monitorizează elaborarea raportărilor periodice prevăzute de reglementările în vigoare în sarcina ministerului și dispune măsuri pentru realizarea lor conform normelor specifice;

e) monitorizează implementarea politicilor de personal și respectarea principiilor privind managementul resurselor umane în cadrul instituției;

f) îndeplinește alte atribuții prevăzute de regulamentul de organizare și funcționare a ministerului ori încredințate de ministru.

Secretarii generali adjuncți îndeplinesc atribuțiile stabilite de ministru.



Organizarea și funcționarea ministerelor.

a) Înființarea și desființarea ministerelor. Ministerele se aprobă de către Parlament, prin acordarea votului de încredere asupra Programului de guvernare și întregii liste a Guvernului, în procedura de investitură și **se organizează și funcționează numai în subordinea Guvernului.** Aspectele specifice organizării și funcționării ministerului cu atribuții **în domeniul apărării naționale și ministerului cu atribuții în domeniul ordinii publice sunt reglementate prin legi speciale,** iar în privința **celorlalte ministere, prin hotărâre a Guvernului.**

Prin **actul de înființare,** respectiv de organizare și funcționare al ministerului se stabilesc **funcțiile și atribuțiile specifice, organigrama și numărul de posturi ale ministerelor** în raport cu importanța, complexitatea și specificul competenței atribuite.

Prim-ministrul poate cere Parlamentului modificarea structurii Guvernului prin înființarea, desființarea sau, după caz, divizarea ori comasarea unor ministere. Parlamentul acceptă modificarea structurii Guvernului în condițiile art. 85 alin. (3) din Constituție. De asemenea, prim-ministrul poate solicita Parlamentului ca unii dintre viceprim-miniștri să aibă și calitatea de coordonator al activității unor ministere. Ministerele care se află în coordonarea fiecărui viceprim-ministru se stabilesc de prim-ministru.

b) Organizarea ministerelor. Ministerele au în structura organizatorică direcții generale, direcții, servicii și birouri, denumite generic compartimente, cu respectarea prevederilor corespunzătoare încadrării cu personal a respectivelor structuri. Atribuțiile compartimentelor

ministerelor se stabilesc prin regulamentul de organizare și funcționare a ministerului, aprobat prin ordin al ministrului.

În funcție de natura atribuțiilor, unele ministere pot avea în domeniul lor de activitate compartimente în străinătate, înființate în condițiile legii. Înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice și oficiilor consulare se aprobă de Președintele României, la propunerea Guvernului.

c) Colegiul ministerului. Pe lângă ministru funcționează, ca organ consultativ, colegiul ministerului. Componenta și regulamentul de funcționare ale colegiului ministerului se aprobă prin ordin al ministrului. Colegiul ministerului se întrunește, la cererea și sub conducerea ministrului, pentru dezbaterăa unor probleme privind activitatea ministerului.

d) Personalul ministerului. Personalul din cadrul ministerului poate avea **calitatea de funcționar public, de funcționar public cu statut special sau poate fi personal contractual**, după caz, în condițiile legii. Prin excepție, prin lege sau în actul normativ de organizare și funcționare al ministerului pot fi prevăzute și alte categorii de personal.

Secțiunea IV

Alte organe de specialitate ale administrației publice centrale



de reținut!

a) Organe de specialitate în subordinea Guvernului. Guvernul poate înființa în subordinea sa, cu avizul conform al Curții de Conturi, organe de specialitate, altele decât ministerele. Competența acestora este distinctă de cea a Guvernului și de cea a ministerelor. Dispozițiile codului administrativ prin care se reglementează organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor, se aplică în mod corespunzător și celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea Guvernului, cu excepția unor instituții de interes public a căror organizare și funcționare sunt reglementate prin legi speciale. Natura funcțiilor deținute de conducătorii organelor prevăzute la alin. (1) se stabilește prin actul de înființare al acestora.

b) Organe centrale de specialitate în subordinea ministerelor. Ministerele pot înființa în subordinea lor organe de specialitate, cu avizul conform al Curții de Conturi. Natura funcțiilor deținute de conducătorii organelor de specialitate se stabilește prin actul de înființare, respectiv, după caz, de organizare și funcționare. Conducătorii organelor de specialitate din subordinea ministerului sunt numiți și eliberați din funcție de ministru, dacă prin actele actul de înființare, respectiv, după caz, de organizare și funcționare nu se prevede altfel.

c) Autoritățile administrative autonome. Autoritățile administrative autonome sunt autorități ale administrației publice centrale a căror **activitate este supusă controlului**

Parlamentului, în condițiile prevăzute de legile lor de înființare, organizare și funcționare și care nu se află în raporturi de subordonare față de Guvern, de ministere sau față de organele de specialitate ale acestora.

Înființarea și desființarea autorităților administrative autonome se fac **prin lege organică**. Numirea și eliberarea din funcție a conducerii autorităților administrative autonome se face **de către Parlament**, în condițiile prevăzute de legea de înființare a acestora. Categoriile de personal din autoritățile administrative autonome se stabilesc prin legea de înființare a acestora, în condițiile legii.

În exercitarea atribuțiilor proprii prevăzute de lege, autoritățile administrative autonome emit sau, după caz, **adoptă acte administrative cu caracter normativ sau individual a căror denumire este stabilită în legea de înființare a acestora**. Actele administrative cu caracter normativ se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, cu excepțiile prevăzute de lege.



Cu titlu de exemplu, enumerăm dintre autoritățile administrative autonome, următoarele: 1. Avocatul Poporului 2. Consiliul Suprem de Apărare a Țării 3. Consiliul Economic și Social 4. Consiliul Concurenței 5. Consiliul Național al Audiovizualului. 6. Curtea de Conturi 7. Serviciul Român de Informații 8. Serviciul de Informații Externe 9. Consiliul Legislativ 10. Serviciul de Protecție și Pază



Întrebări de control (autoverificare):

1. *Prezentați pe scurt funcțiile Președintelui României!*
2. *Care este durata mandatului Președintelui României actualmente, când a intervenit modificarea și în ce condiții poate fi prelungit?*
3. *Care sunt atribuțiile Președintelui României în raporturile sale cu Guvernul?*
4. *În raporturile sale cu Parlamentul, Președintele adresează Parlamentului mesaje. Caracterizați acest tip de act al președintelui referindu-vă la rolul mesajului, efectele acestuia și la forma în care poate fi realizat!*
5. *Prezentați etapele procedurii de dizolvare a Parlamentului!*
6. *Când și în ce condiții poate Președintele României să convoace Parlamentul?*
7. *Care este semnificația promulgării legii de către Președintele României și în ce termene se realizează?*
8. *Precizați următoarele aspecte referitoare la actele Președintelui României: denumire, publicare-consecința nepublicării, caracter, condiția privind contrasemnarea acestora.*

9. *Explicați în ce condiții Președintele României răspunde politic? Descrieți etapele procedurale!*
10. *În ce situații intervine vacanța funcției de Președinte al României ? Cum se asigură interimatul?*
11. *Precizați funcțiile guvernului!*
12. *Precizați atribuțiile guvernului în îndeplinirea funcțiilor!*
13. *Caracterizați regimul ordonanțelor guvernului!*
14. *Caracterizați regimul ordonanțelor de urgență ale guvernului!*
15. *Precizați rolul hotărârilor guvernului și caracterizați această categorie de acte a guvernului!*
16. *Dați exemple de autorități centrale autonome.*
17. *Definiți ministerele și precizați principalele aspecte referitoare la organizarea și funcționarea acestora!*
18. *Prezentați atribuțiile generale ale miniștrilor!*
19. *Care este modalitatea de lucru a guvernului? Prezentați principalele aspect referitoare la funcționarea guvernului?*

Secvența III . Organizarea și funcționarea administrației publice locale

I. Cuprinsul secvenței



- I. Aspecte introductive
- II. Aspecte privind organizarea și funcționarea Consiliului Local și Consiliului Județean
- III. Primarul și viceprimarul
- IV. Executivul consiliului județean: președintele și vicepreședinții.
- V. Aspecte privind actele autoritatilor locale și mandatul acestora
- VI. Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale
- VII. Prefectul
- VIII. Administrația publică a municipiului București
- IX. Reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale

II. Obiectivele secvenței



- **O1:** sa descrie modalitatile de organizare si functionare ale institutiilor administratiei publice si relatiile care exista si se exercita intre aceste institutii
- **O2:** sa descrie modurile in care pot inceta mandatele autoritatilor publice alese, respectiv sanctiunile aplicabile în cazul funcționării deficitare a acestor organe
- **O3:** sa utilizeze in mod corect terminologia specifica continutului stiintific al modulului
- **O4:** sa precizeze rolul si competenta fiecărei autoritati ale administratiei publice locale
- **O5:** sa descrie tipul si rolul controlului exercitat asupra autoritatilor administratiei publice locale

III. Cuvinte cheie



*principiile de organizare si functionare, autonomia locala, descentralizare, deconcentrare administrativa, colectivitate locala, unitățile administrativ teritoriale – cadrul teritorial și juridic de manifestare a autonomiei locale (comunele, orașele și județele), dreptul de cooperare și asociere, dezvoltarea regionala, drepturile minorităților naționale. **Autoritățile administrației publice locale autonome - prezentare generala:** consiliu local, consiliu județean, primar, președinte al consiliului județean; **modalitati de incetare a mandatului** : dizolvare de drept, dizolvare prin intermediul referendumului, încetare de drept; **actele emise de catre autoritățile administrației publice – denumire:** ordin, hotărâre, dispoziție, **procedura de emitere; rol, atributii.***

Sectiunea I Aspecte introductive



de reținut!

1. Principii specifice aplicabile administrației publice locale

Potrivit art. 75 din Codul administrativ, administrația publică locală din unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor generale ale administrației publice prevăzute la partea I titlul III și al principiilor generale prevăzute în [Legea nr. 199/1997](#) pentru ratificarea [Cartei europene](#) a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, precum și a următoarelor principii specifice:

- a) principiul descentralizării;
- b) principiul autonomiei locale;
- c) principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor de interes local deosebit;
- d) principiul eligibilității autorităților administrației publice locale;
- e) principiul cooperării;
- f) principiul responsabilității;
- g) principiul constrângerii bugetare.

Aplicarea acestor principia nu poate aduce atingere caracterului de stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil al României.



1.1. Descentralizarea

Principiile pe baza cărora se desfășoară procesul de descentralizare sunt următoarele:

a) principiul subsidiarității, care constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitate administrativă necesară;

b) principiul asigurării resurselor corespunzătoare competențelor transferate;

c) principiul responsabilității autorităților administrației publice locale în raport cu competențele ce le revin, care impune obligativitatea respectării aplicării standardelor de calitate și a standardelor de cost în furnizarea serviciilor publice și de utilitate publică;

d) principiul asigurării unui proces de descentralizare stabil, predictibil, bazat pe criterii și reguli obiective, care să nu constrângă activitatea autorităților administrației publice locale sau să limiteze autonomia locală financiară;

e) principiul echității, care implică asigurarea accesului tuturor cetățenilor la serviciile publice și de utilitate publică.

Guvernul, ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale transferă competențe autorităților administrației publice locale de la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor sau județelor, după caz, respectând principiul subsidiarității și criteriul ariei geografice a beneficiarilor, potrivit căruia transferul competenței privind furnizarea unui serviciu public se face către acel nivel al administrației publice locale care corespunde cel mai bine ariei geografice a beneficiarilor. Transferul competenței se realizează prin lege și este fundamentat pe analize de impact și ale unor sisteme de indicatori de monitorizare, elaborate de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, în colaborare cu ministerul coordonator al procesului de descentralizare și cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale.

În situația prevăzută, dacă în cadrul serviciului public respectiv există baze de date la nivel național, acestea rămân în proprietatea publică sau privată a statului și în administrarea Guvernului, ministerelor sau a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, după caz, care au transferat competențele, pentru competențele exercitate de autoritățile administrației publice centrale. Pentru competențele transferate autorităților administrației publice locale, bazele de date aferente serviciului public respectiv rămân în proprietatea statului, iar autoritățile administrației publice locale, cărora le-au fost transferate competențele, au atribuții de introducere, actualizare, exploatare și valorificare a datelor. Autoritățile administrației publice centrale sunt obligate să asigure accesul la respectivele baze de date autorităților publice centrale și locale cu respectarea prevederilor legale. Metodologiile privind introducerea, actualizarea, exploatarea și valorificarea datelor de către autoritățile administrației publice locale a bazelor de date prevăzute mai sus se reglementează prin acte administrative ale conducătorilor ministerelor sau ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, după caz, care au transferat competențele.

Ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, care nu au organizat structuri subordonate în teritoriu sau servicii publice deconcentrate, în colaborare cu ministerul coordonator al procesului de descentralizare și cu unitățile administrativ-teritoriale, pot organiza faze-pilot în vederea testării și evaluării impactului soluțiilor propuse pentru descentralizarea competențelor pe care le exercită în prezent.

Pentru competențele propuse a fi descentralizate, care sunt exercitate de structuri deconcentrate sau subordonate ministerelor și celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, organizate la nivel local, nu se organizează faze-pilot.

Etapele transferului de competențe

Etapele transferului de competențe sunt următoarele:

a) elaborarea de către ministerul coordonator al procesului de descentralizare a strategiei generale de descentralizare sau, în cazul inexistenței unei strategii generale de descentralizare prin care se analizează oportunitatea transferului de competențe de la nivelul administrației publice centrale la nivelul autorităților administrației publice locale, elaborarea de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale a strategiilor sectoriale de descentralizare;

b) identificarea de către Guvern, ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale a resurselor necesare și a costurilor integrale aferente competențelor care sunt transferate, precum și a surselor bugetare pe baza cărora sunt finanțate;

c) organizarea de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale a eventualelor faze-pilot în vederea testării și evaluării impactului soluțiilor propuse pentru descentralizarea competențelor, care nu sunt exercitate prin structuri din subordinea ministerelor de resort, organizate la nivel local;

d) elaborarea de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale a analizelor de impact ale transferului de competențe;

e) elaborarea de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale a proiectelor de legi sectoriale prin care se transferă competențe către autoritățile administrației publice locale.

În toate etapele procesului de transfer de competențe, este obligatorie consultarea structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale. Guvernul, ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale asigură, în colaborare cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale, corelarea pe termen lung între responsabilitățile transferate și resursele aferente, astfel încât să acopere variațiile de cost în furnizarea serviciilor publice și de utilitate publică descentralizate.

Transferul de competențe, precum și exercitarea acestora se fac concomitent cu asigurarea tuturor resurselor necesare. Finanțarea competențelor delegate este asigurată în totalitate de către administrația publică centrală. Competențele delegate sunt exercitate de către autoritățile administrației publice locale sau de către alte instituții publice locale, în numele unei autorități a administrației publice centrale, în limitele stabilite de către aceasta.

Cadrul instituțional al procesului de descentralizare. Ministerul coordonator al procesului de descentralizare este ministerul cu atribuții în domeniul administrației publice. Ministerul coordonator al procesului de descentralizare avizează, potrivit legii, inițiativele și proiectele de acte normative privind descentralizarea administrativă și financiară, elaborate de ministere, respectiv de celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale. De asemenea, acesta sprijină fundamentarea și implementarea politicii de descentralizare a Guvernului prin:

a) elaborarea strategiei și a politicilor generale de descentralizare;

b) coordonarea tehnică și monitorizarea procesului de descentralizare;

c) elaborarea politicii de descentralizare financiară și fiscală, în colaborare cu ministerul cu atribuții în domeniul finanțelor publice;

d) furnizarea de expertiză și asistență tehnică de specialitate ministerelor și celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, în vederea elaborării și implementării strategiilor de descentralizare sectorială;

e) colectarea și gestionarea, în colaborare cu ministerul cu atribuții în domeniul finanțelor publice, cu celelalte ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, cu

autoritățile administrației publice locale, precum și cu alte autorități și instituții publice, a datelor statistice necesare fundamentării și estimării impactului politicilor de descentralizare;

f) avizarea standardelor de cost și de calitate corespunzătoare anumitor servicii publice și de utilitate publică descentralizate elaborate, respectiv, actualizate de ministere, de celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale în colaborare cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale;

g) supervizarea îndeplinirii, de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, a funcției de coordonare metodologică a serviciilor publice și de utilitate publică descentralizate.

Ministerele, celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale au obligația de a transmite ministerului coordonator al procesului de descentralizare toate informațiile necesare fundamentării, implementării și monitorizării procesului de descentralizare. Ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale asigură interoperabilitatea datelor specifice colectate cu baza de date a ministerului coordonator al procesului de descentralizare, constituită în acest scop. În exercitarea funcției de coordonare metodologică a serviciilor publice de utilitate publică descentralizate, ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale au obligația monitorizării respectării de către autoritățile administrației publice locale, a standardelor de calitate și, după caz, de cost.

Pentru coordonarea generală a procesului de descentralizare funcționează Comitetul tehnic interministerial pentru descentralizare, condus de ministrul cu atribuții în domeniul administrației publice, în calitate de coordonator al reformei administrației publice. Din Comitetul tehnic interministerial fac parte și reprezentanții structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale. La nivelul ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale se constituie grupuri de lucru pentru descentralizarea competențelor. Modul de organizare, funcționare și atribuțiile structurilor tehnice se stabilesc prin hotărâre a Guvernului. Comitetul pentru finanțe publice locale, constituit în condițiile legii care reglementează finanțele publice locale, complementar rolului său în procesul de elaborare a unor reglementări cu caracter financiar, are rol consultativ în elaborarea și implementarea politicilor de descentralizare financiară și fiscală. Din Comitetul pentru finanțe publice locale fac parte și reprezentanții structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale.

Ministerul coordonator al procesului de descentralizare și ministerul cu atribuții în domeniul finanțelor publice, prin structurile de specialitate, asigură împreună secretariatul tehnic al Comitetului tehnic interministerial pentru descentralizare și al Comitetului pentru finanțe publice locale.

Monitorizarea stadiului procesului de descentralizare

Ministerul coordonator al procesului de descentralizare prezintă anual Guvernului, spre informare, un raport privind stadiul derulării procesului de descentralizare.



de reținut!

1.2.Regimul general al autonomiei locale. Autonomia locală, se exercită de autoritățile administrației publice locale. Exercițarea autonomiei locale nu aduce atingere posibilității de a

recurge la consultarea locuitorilor prin referendum sau prin orice altă formă de participare directă a cetățenilor la treburile publice, în condițiile legii.

Autonomia locală este numai administrativă și financiară, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege; privește organizarea, funcționarea, competența și atribuțiile autorităților administrației publice locale, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului, după caz.

Autonomia locală garantează autorităților administrației publice locale dreptul ca, în limitele legii, să aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor date în mod expres în competența altor autorități publice.



Raporturile dintre autoritățile administrației publice locale. Raporturile dintre autoritățile administrației publice din comune, orașe, municipii și autoritățile administrației publice de la nivelul județului se bazează pe principiile autonomiei locale, legalității, cooperării, solidarității, egalității de tratament și responsabilității. În relațiile dintre consiliul local și primar, consiliul județean și președintele consiliului județean, precum și între autoritățile administrației publice din comune, orașe, municipii și autoritățile administrației publice de la nivel județean nu există raporturi de subordonare; în relațiile dintre acestea există raporturi de colaborare.

Structurile asociative ale autorităților administrației publice locale sunt: a) Asociația Comunelor din România; b) Asociația Orașelor din România; c) Asociația Municipiilor din România; d) Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România; e) alte forme asociative de interes general, constituite potrivit legii.

Autoritățile administrației publice centrale inițiatoare ale unui proiect de act normativ au obligația să consulte structurile asociative, cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de supunerea spre adoptare/aprobare a oricărui proiect de act normativ care privește în mod direct administrația publică locală și/sau care are impact asupra colectivităților locale. În cazul proiectelor de acte normative cu caracter urgent, termenul poate fi redus la 10 zile lucrătoare. Punctele de vedere ale structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale cu privire la proiectele de acte normative asupra cărora au fost consultate se motivează în concordanță cu prevederile legale și se pot transmite, prin grija președinților acestora, în termen de 10 zile lucrătoare de la primire, la autoritatea administrației publice centrale inițiatoare a proiectului de act normativ, respectiv în 7 zile lucrătoare, în cazul proiectelor de acte normative care au caracter urgent.



Resursele financiare ale autorităților administrației publice locale. În cadrul politicii economice naționale, unitățile administrativ-teritoriale au dreptul la resurse financiare proprii, pe care autoritățile administrației publice locale le stabilesc, le administrează și le utilizează pentru exercitarea competenței și a atribuțiilor ce le revin, în condițiile legii. Resursele financiare de care dispun autoritățile administrației publice locale trebuie să fie corelate cu competența și atribuțiile prevăzute de lege.

În scopul asigurării autonomiei locale, autoritățile deliberative ale administrației publice locale au dreptul să instituie și să perceapă impozite și taxe locale, să aprobe bugetele locale ale unităților administrativ-teritoriale, în condițiile legii.

Stabilirea, constatarea, impunerea, inspecția fiscală, încasarea, urmărirea și executarea silită, precum și procedurile de administrare a creanțelor bugetare locale se realizează în condițiile legii. Autoritățile administrației publice locale administrează sau, după caz, dispun de resursele financiare, precum și de bunurile proprietate publică sau privată ale unităților administrativ-teritoriale, în conformitate cu principiul autonomiei locale. Bugetele locale ale unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale se elaborează, se aprobă, se execută și se raportează în condițiile legii care reglementează finanțele publice locale.



de reținut!

1.3. **Formele de asociere a unităților administrativ-teritoriale.** Două sau mai multe **unități administrativ-teritoriale au dreptul ca, în limitele competenței autorităților lor deliberative și executive, să coopereze și să se asocieze, în condițiile legii, formând asociații de dezvoltare intercomunitară, cu personalitate juridică, de drept privat.** Asociațiile de dezvoltare intercomunitară sunt persoane juridice de utilitate publică.

Asociațiile de dezvoltare intercomunitară se constituie în condițiile legii, **în scopul realizării în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori al furnizării în comun a unor servicii publice.** Zonele metropolitane și aglomerările urbane constituite cu acordul expres al consiliilor locale ale unităților administrativ-teritoriale componente au ca scop dezvoltarea infrastructurilor și a obiectivelor de dezvoltare de interes comun. Autoritățile deliberative și executive de la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale componente își păstrează autonomia locală, în condițiile legii.

Unitățile administrativ-teritoriale cooperează pentru organizarea și exercitarea unor activități în scopul realizării unor atribuții stabilite prin lege autorităților administrației publice locale, cu precădere în domeniile ce privesc activitățile de control, audit, inspecție, urbanism și amenajarea teritoriului, cadastru, precum și în orice alte domenii în care hotărâsc consiliile locale respective, pe principii de eficiență, eficacitate și economicitate, la nivelul asociațiilor de dezvoltare intercomunitară ai căror membri sunt sau la nivelul structurilor județene cu personalitate juridică ale structurilor asociative ori la nivelul structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale recunoscute ca fiind de utilitate publică, potrivit legii.

Personalul de specialitate din cadrul asociațiilor de dezvoltare intercomunitară sau al structurilor județene cu personalitate juridică ale structurilor asociative ori la nivelul structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale recunoscute ca fiind de utilitate publică, care exercită activitățile prevăzute mai sus, fundamentează, contrasemnează sau avizează din punct de vedere tehnic, după caz, actele autorităților administrației publice locale din unitățile administrativ-teritoriale.

În situația în care asociațiile de dezvoltare intercomunitară nu dispun de resurse financiare suficiente pentru asigurarea integrală a cheltuielilor secțiunii de funcționare, acestea cooperează în condițiile de mai sus.

Unitățile administrativ-teritoriale au dreptul ca, în limitele competenței autorităților lor deliberative și executive, să coopereze și să se asocieze și cu unități administrativ-teritoriale din străinătate, în condițiile legii, prin hotărâri ale autorităților deliberative de la nivelul acestora. De asemenea, pot adera la organizații internaționale ale autorităților

administrației publice locale, în condițiile legii. Cheltuielile ocazionate de participarea la activitățile organizațiilor internaționale se suportă din bugetele locale respective.

Pentru protecția și promovarea intereselor lor comune, unitățile administrativ-teritoriale au dreptul de a adera la asociații naționale și internaționale, în condițiile legii.

Unitățile administrativ-teritoriale pot încheia între ele acorduri și pot participa, inclusiv prin alocare de fonduri, la inițierea și la realizarea unor programe de dezvoltare zonală sau regională, în baza hotărârilor adoptate de autoritățile deliberative de la nivelul acestora, în condițiile legii.

Unitățile administrativ-teritoriale limitrofe zonelor de frontieră pot încheia între ele acorduri de cooperare transfrontalieră cu structuri similare din statele vecine, în condițiile legii. Inițiativa unităților administrativ-teritoriale de a coopera și de a se asocia cu unități administrativ-teritoriale din străinătate, precum și de a adera la o asociație internațională a unităților administrativ-teritoriale va fi comunicată, prin intermediul primarilor, respectiv al președinților consiliilor județene, ministerului cu atribuții în domeniul afacerilor externe și ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice. Proiectele de acord de cooperare pe care unitățile administrativ-teritoriale intenționează să le încheie cu unitățile administrativ-teritoriale din alte țări trebuie transmise spre avizare conformă ministerului cu atribuții în domeniul afacerilor externe și ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice înainte de supunerea lor spre adoptare de către autoritățile deliberative. Ministerul cu atribuții în domeniul afacerilor externe și ministerul cu atribuții în domeniul administrației publice emit avizele pentru proiectele de acorduri, în termen de 30 de zile de la primirea solicitării. În caz contrar, autoritățile administrației publice locale consideră că nu sunt obiecții și proiectul respectiv poate fi supus spre aprobare autorității deliberative interesate. Prin acordurile de cooperare transfrontalieră pot fi create și pe teritoriul României organisme care să aibă, potrivit dreptului intern, personalitate juridică. Aceste organisme nu au, în sensul prezentului cod, competențe administrativ-teritoriale. Unitățile administrativ-teritoriale care au încheiat acord de cooperare transfrontalieră au dreptul să participe în alte state la organismele create prin respectivele înțelegeri, în limita competențelor ce le revin, potrivit legii.

Autoritățile administrației publice locale din România pot încheia acorduri de înfrățire/cooperare cu autoritățile administrației publice locale din alte state, prioritar cu autoritățile administrației publice locale din statele în care se află comunități de români, programe comune culturale, sportive, de tineret și educaționale, stagii de pregătire profesională și alte acțiuni care contribuie la dezvoltarea relațiilor de prietenie, inclusiv finanțarea acestora. Responsabilitatea privind acordurile de cooperare sau de asociere încheiate de unitățile administrativ-teritoriale revine în exclusivitate acestora.

Guvernul poate aproba programe de finanțare pentru activitățile de asociere prevăzute la art.89. alin. (1)-(3), (6)-(9) și (12)-(14) din Codul administrativ.

Finanțarea asociațiilor de dezvoltare intercomunitară. Asociațiile de dezvoltare intercomunitară se finanțează **prin contribuții din bugetele locale ale unităților administrativ-teritoriale membre, precum și din alte surse,** în condițiile legii. Guvernul sprijină asocierea unităților administrativ-teritoriale prin programe naționale de dezvoltare, finanțate anual prin bugetul de stat sau din alte surse și prevăzute distinct în cadrul bugetului ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice, în condițiile legii care reglementează finanțele publice locale.

Județele pot sprijini asociațiile de dezvoltare intercomunitară prin programe de dezvoltare județene sau locale, finanțate anual din bugetul județului sau din alte surse, în condițiile legii care

reglementează finanțele publice locale, inclusiv prin asigurarea finanțării acestora din bugetul propriu al unității administrativ-teritoriale.

Organizarea și funcționarea asociațiilor de dezvoltare intercomunitară. Organele asociațiilor de dezvoltare intercomunitară sunt: adunarea generală a asociației, consiliul director și comisia de cenzori. Organizarea și modul de funcționare a organelor asociației de dezvoltare intercomunitară și a aparatului tehnic sunt stabilite prin actul de înființare și statutul asociației de dezvoltare intercomunitară, aprobate prin hotărârile consiliilor locale, respectiv județene asociate.

Adunarea generală este organul de conducere al asociației de dezvoltare intercomunitară, format din reprezentanții tuturor unităților administrativ-teritoriale asociate. Adunarea generală adoptă hotărâri în conformitate cu statutul asociației. Hotărârile adunării generale sunt asimilate actelor administrative și intră sub incidența prevederilor legii contenciosului administrativ.

Adunarea generală alege dintre membrii săi președintele asociației de dezvoltare intercomunitară. Consiliul director este organul executiv de conducere a asociației de dezvoltare intercomunitară și este format din președintele asociației de dezvoltare intercomunitară și încă cel puțin 4 membri aleși din rândul membrilor adunării generale a asociației. Prin statut, asociații pot să prevadă și un număr mai mare de membri, cu condiția ca numărul total de membri în consiliul director, inclusiv președintele, să fie impar. Pentru realizarea obiectivelor proprii, consiliul director poate propune adunării generale înființarea unui aparat tehnic, finanțat din resursele asociației de dezvoltare intercomunitară.

Dispozițiile cod administrativ privind asociațiile de dezvoltare intercomunitară se completează cu prevederile de drept comun privind asociațiile și fundațiile.



1.4. Participarea cu capital sau cu bunuri. Consiliile locale și consiliile județene pot hotărî asupra participării cu împrumuturi, capital sau cu bunuri, după caz, în numele și în interesul colectivităților locale la nivelul cărora sunt alese, la înființarea, funcționarea și dezvoltarea unor organisme prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local sau județean, în condițiile legii.

În accepțiunea codului administrativ, în categoria organismelor prestatoare de servicii publice sau de utilitate publică în unitățile administrativ-teritoriale se includ: a) instituții publice de interes local sau județean; b) societăți și regii autonome înființate prin hotărâri ale autorităților deliberative, denumite în continuare societăți și regii autonome de interes local sau județean; c) asociații de dezvoltare intercomunitară; d) furnizori de servicii sociale, de drept public ori privat, care acordă servicii sociale în condițiile prevăzute de lege; e) asociații, fundații și federații recunoscute ca fiind de utilitate publică, în condițiile legii; f) operatori de servicii comunitare de utilități publice locale sau județene; g) operatori regionali, constituiți în condițiile legii.

1.5. Controlul administrativ și financiar. Controlul administrativ și financiar al activității autorităților administrației publice locale se exercită în limitele și în condițiile prevăzute de lege. **Autoritățile și instituțiile publice cu atribuții de control/audit asupra activității administrației publice locale au obligația să asigure îndrumare, din oficiu sau la cererea autorităților administrației publice locale, cu privire la aplicarea prevederilor legale din sfera lor de competență.** Autoritățile administrației publice centrale cu atribuții de control, constatare și sancționare a contravențiilor au obligația, corespunzător domeniilor aflate

în responsabilitatea acestora, să elaboreze și să difuzeze materiale documentare și ghiduri și/sau să aloc pe pagina de internet secțiuni special dedicate informării publice.



1.6. **Folosirea limbii minorităților naționale.** În unitățile/subdiviziunile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, stabilit la ultimul recensământ, autoritățile administrației publice locale, instituțiile publice aflate în subordinea acestora, precum și serviciile publice deconcentrate **asigură folosirea, în raporturile cu aceștia, și a limbii minorității naționale** respective, în conformitate cu prevederile Constituției, ale codului administrativ și ale tratatelor internaționale la care România este parte.

Autoritățile administrației publice locale, prin hotărâre, pot decide asigurarea folosirii limbii minorităților naționale în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând minorităților naționale nu ating ponderea de peste 20% din numărul locuitorilor.



de reținut!

1.7. **Unitățile administrativ-teritoriale în România.** Tipurile de unități administrativ-teritoriale. Teritoriul României este organizat, sub aspect administrativ, în unități administrativ-teritoriale care **sunt comunele, orașele și județele. Comunele și orașele sunt unități administrativ-teritoriale de bază.** Unele orașe sunt declarate municipii în condițiile legii. Orice modificare a limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale care privește înființarea, reînființarea sau reorganizarea acestora se poate efectua numai prin lege și după consultarea obligatorie a cetățenilor din unitățile administrativ-teritoriale respective prin referendum local, în condițiile legii.



Personalitatea juridică a unităților administrativ-teritoriale. Unitățile administrativ-teritoriale sunt **persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu.** Unitățile administrativ-teritoriale, precum și subdiviziunile administrativ-teritoriale sunt **subiecte juridice de drept fiscal, titulare ale codului de înregistrare fiscală și ale conturilor deschise la unitățile teritoriale de trezorerie, precum și la unitățile bancare.** Unitățile administrativ-teritoriale sunt **titulare ale drepturilor și obligațiilor ce decurg din contractele privind administrarea bunurilor care aparțin domeniului public și privat** în care acestea sunt parte, precum și **din raporturile cu alte persoane fizice sau juridice, în condițiile legii.**

Unitățile administrativ-teritoriale, în relațiile cu alte autorități și instituții publice, persoane fizice sau persoane juridice, pot utiliza poșta electronică, ca instrument de comunicare

oficială. Adresa oficială de poștă electronică a fiecărei unități administrativ-teritoriale se stabilește conform prevederilor legale în vigoare.

Comuna. Comuna este unitatea administrativ-teritorială de bază care cuprinde populația rurală unită prin comunitate de interese și tradiții, alcătuită din unul sau mai multe sate, în funcție de condițiile economice, social-culturale, geografice și demografice. Prin organizarea comunei se asigură dezvoltarea economică, social-culturală și gospodărească a localităților rurale. Comunele pot avea în componența lor mai multe localități rurale denumite sate, care nu au personalitate juridică. Satul în care își au sediul autoritățile administrației publice comunale este sat-reședință de comună.

Orașul. Orașul este unitatea administrativ-teritorială de bază declarată ca atare prin lege, pe baza îndeplinirii criteriilor prevăzute de legislația privind amenajarea teritoriului național. Orașul este alcătuit din *zone rezidențiale, zone industriale și de afaceri, cu multiple dotări edilitare cu funcții administrative, industriale, comerciale, politice, sociale și culturale* destinate *deservirii unei populații dintr-o zonă geografică mai întinsă decât limitele administrative ale acestuia*, de regulă situate împrejur.

Orașele sunt unități administrativ-teritoriale **constituite din cel puțin o localitate urbană și pot avea în componența lor și localități rurale, ultimele denumite sate aparținătoare.** Satelor aparținătoare li se aplică reglementările legale în vigoare specifice localităților rurale.

Municipiul. Municipiul este unitatea administrativ-teritorială declarată ca atare prin lege, pe baza îndeplinirii criteriilor prevăzute de lege. Municipiul este alcătuit din *zone rezidențiale, zone industriale și de afaceri, cu multiple dotări edilitare cu funcții administrative, industriale, economice, politice, sociale, culturale și științifice* destinate *deservirii unei populații dintr-o zonă geografică mai întinsă decât limitele administrative ale acestuia, de regulă situate într-un areal mai mare decât al orașului.* În municipii se pot crea subdiviziuni administrativ-teritoriale ale căror delimitare și organizare se fac potrivit legii.

Municipiul București este organizat în 6 subdiviziuni administrativ-teritoriale, denumite sectoare.

Județul. Județul este unitatea administrativ-teritorială alcătuită din comune, orașe și, după caz, municipii în funcție de condițiile geografice, economice, sociale, etnice și de legăturile culturale și tradiționale ale populației, declarată ca atare prin lege.

Limitele teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale. *Prin legea de înființare, reînființare sau reorganizare a unităților administrativ-teritoriale se stabilesc limitele teritoriale ale acestora.* Materializarea limitelor unităților administrativ-teritoriale stabilite potrivit legii se efectuează de către Comisia de delimitare numită prin ordin al prefectului, constituită în condițiile legii cadastrului și publicității imobiliare. *Comisia are atribuții legale cu privire la identificarea, marcarea, actualizarea sau rectificarea limitelor dintre unitățile administrativ-teritoriale, precum și cu privire la punerea în aplicare a hotărârilor judecătorești prin care se dispune cu privire la limitele dintre unitățile administrativ-teritoriale.*

Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară, prin instituțiile sale subordonate, gestionează din punct de vedere tehnic reprezentarea grafică a limitelor unităților administrativ-teritoriale determinate prin măsurători și are obligația ca, ulterior transmiterii de către comisie a acestor limite, să le introducă în sistemul integrat de cadastru și carte funciară și să le afișeze pe geoportalul INSPIRE al României pentru a fi utilizate în activitatea autorităților și instituțiilor publice centrale și locale. Până la aprobarea delimitării unităților administrativ-

teritoriale prin lege, orice neînțelegeri referitoare la limitele administrativ-teritoriale se soluționează de către instanțele de judecată.

Lista unităților administrativ-teritoriale. Unitățile administrativ-teritoriale, denumirea și componența lor, municipiile reședință de județ, precum și satele reședință de comună sunt cele stabilite prin legea privind organizarea administrativă a teritoriului României.



Statutul unității administrativ-teritoriale. *Consiliul local, respectiv consiliul județean, aprobă statutul unității administrativ-teritoriale prin hotărâre care se poate modifica și completa, în funcție de modificările apărute la nivelul elementelor specifice ale acestora. Acesta cuprinde date și elemente specifice prin care unitatea administrativ-teritorială se distinge în raport cu alte unități similare, precum și prevederi privitoare la:*

a) reședința și însemnele specifice ale unității administrativ-teritoriale și modalitățile de utilizare a acestora, conform prevederilor legale;

b) autoritățile administrației publice locale, sediul acestora, date privind constituirea și organizarea autorităților administrației publice locale;

c) întinderea și delimitarea teritorială a unității administrativ-teritoriale, localitățile componente, amplasarea acestora, prezentarea grafică și descriptivă, distanța dintre localitățile componente, rangul unității administrativ-teritoriale, stabilit potrivit prevederilor legislației privind amenajarea teritoriului național;

d) date privind înființarea unității administrativ-teritoriale, prima atestare documentară, evoluția istorică;

e) criteriile potrivit cărora se poate conferi și retrace persoanelor fizice române sau străine calitatea de cetățean de onoare pentru unitatea administrativ-teritorială respectivă;

f) componența și structura populației unității administrativ-teritoriale, defalcate inclusiv pe localități componente; aspectele privind numărul populației se actualizează în urma recensământului în vederea respectării dreptului cetățenilor aparținând unei minorități naționale de a folosi limba sa maternă în relația cu administrația publică locală și cu serviciile publice deconcentrate;

g) căile de comunicație existente și categoria acestora;

h) date privitoare la principalele instituții din domeniul educației, cercetării, culturii, sănătății, asistenței sociale, presei, radioului, televiziunii și altele asemenea;

i) principalele funcțiuni economice, capacități de producție diversificate din sectorul secundar și terțiar, precum și din agricultură;

j) serviciile publice existente;

k) informații privind bunurile din patrimoniul unității administrativ-teritoriale;

l) informații relevante privind societatea civilă, respectiv partidele politice, sindicatele, cultele și organizațiile nonguvernamentale care își desfășoară activitatea în unitatea administrativ-teritorială;

m) modul de cooperare sau asociere, după caz, cu persoane juridice de drept public sau de drept privat române sau străine;

n) procedura privind atribuirea și schimbarea denumirilor de străzi, piețe și de obiective de interes public local;

o) modalități de consultare a populației unității administrativ-teritoriale pentru probleme de interes local sau județean, după caz;

p) procedura privind acordarea titlului și certificatului de fiu/fiică al/a comunei, orașului, municipiului sau județului ori cea privind acordarea titlului de cetățean de onoare.

Statutul unității administrativ-teritoriale cuprinde, în mod obligatoriu, elementele locale de identitate de natură culturală, istorică, obiceiuri și/sau tradiții pe baza cărora se pot dezvolta programe, proiecte sau activități, după caz, a căror finanțare se asigură din bugetul local.

1.8. Autoritățile administrației publice locale



Autonomia locală se exercită de către autoritățile administrației publice locale de la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor și județelor. În condițiile legii, se pot constitui autorități ale administrației publice locale și la nivelul subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor.

Autoritățile administrației publice din comune, orașe și municipii sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive.

Consiliile locale și primarii se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, în condițiile prevăzute de legea pentru alegerea autorităților administrației publice locale. Consiliile locale și primarii funcționează ca autorități ale administrației publice locale și rezolvă treburile publice din comune, orașe și municipii, în condițiile legii.

Autoritățile administrației publice din județe. *Consiliul județean este autoritatea administrației publice locale pentru coordonarea activității consiliilor comunale, orașenești și municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.* Consiliul județean este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, în condițiile legii pentru alegerea autorităților administrației publice locale. Consiliul județean este condus de un președinte al consiliului județean care reprezintă autoritatea executivă la nivelul județului.

1.9. **Administrarea domeniului public și privat al unităților administrativ-teritoriale (art. 108).** Consiliile locale și consiliile județene hotărăsc, în condițiile prevăzute în partea a V-a a codului administrativ, ca bunurile ce aparțin domeniului public sau privat, local sau județean, după caz, să fie:

a) date în administrarea instituțiilor publice și regiilor autonome din subordinea unității administrativ-teritoriale care le are în proprietate;

b) concesionate;

c) închiriate;

d) date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică;

e) valorificate prin alte modalități prevăzute de lege.



1.10. Reprezentarea în justiție a unităților administrativ-teritoriale.

Reprezentarea în justiție a unităților administrativ-teritoriale se asigură de către **primar sau de către președintele consiliului județean**. Primarul sau președintele consiliului județean stă în judecată în calitate de reprezentant legal al unității administrativ-teritoriale, pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime ale acesteia, și nu în nume personal. Atribuția de reprezentare în justiție poate fi exercitată **în numele primarului sau, după caz, al președintelui consiliului**

județean de către consilierul juridic din aparatul de specialitate ori de către un avocat angajat în condițiile legii. Cheltuielile de judecată sau, după caz, despăgubirile stabilite pe baza hotărârilor judecătorești definitive se suportă/se fac venit de la/bugetul local al unității administrativ-teritoriale. Cheltuielile de judecată cuprind toate sumele cheltuite din bugetul local.

Competențele autorităților administrației publice locale. Tipurile de competențe. Autoritățile administrației publice locale exercită *competențe exclusive, competențe partajate și competențe delegate*, potrivit legii. Ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, în cadrul actelor normative, precizează pentru fiecare competență ce urmează a fi descentralizată tipul acesteia.



de reținut!

Sectiunea a II-a

Aspecte privind organizarea și funcționarea Consiliului Local și Consiliului Județean

A. Consiliul local



Compunerea consiliului local. Consiliul local se compune din consilieri locali aleși în condițiile stabilite de legea pentru alegerea autorităților administrației publice locale. Numărul membrilor fiecărui consiliu local se stabilește prin ordin al prefectului, în funcție de numărul locuitorilor comunei, ai orașului sau ai municipiului, conform populației raportate, în funcție de domiciliu, de Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie a anului în care se organizează alegerile, astfel:

Numarul locuitorilor comunei, orașului sau municipiului	Numărul consilierilor locali
pâna la 1500 de locuitori inclusiv	9
Între 1501 și 3000 inclusiv	11
Între 3001 și 5000 inclusiv	13
Între 5001 și 10 000 inclusiv	15
Între 1001 și 20 000 inclusiv	17
Între 20 001 și 50 000 inclusiv	19

Între 50 001 și 100 000 inclusiv	21
Între 100 001 și 200 000 inclusiv	23
Între 200 001 și 400 000 inclusiv	27
Peste 400 000, cu excepția Municipiului București	31

Consiliul General al Municipiului București este compus din 55 de consilieri generali. Numărul membrilor consiliilor locale ale sectoarelor Municipiului București se stabilește în funcție de numărul locuitorilor sectoarelor respective, potrivit legii.



Constituirea consiliului local. Consiliul local se constituie în cel mult 60 de zile de la data desfășurării alegerilor autorităților administrației publice locale.

Anterior constituirii consiliului local, mandatele consilierilor locali declarați aleși sunt validate. După validarea mandatelor de consilier local este organizată o ședință privind ceremonia de constituire a consiliului local, ocazie cu care consilierii locali depun jurământul.

Validarea mandatelor de consilier local. Mandatele consilierilor locali declarați aleși sunt validate în cel mult 25 de zile de la data desfășurării alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale de judecătoria în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au avut loc alegeri, în procedură necontencioasă, prin încheiere pronunțată în camera de consiliu, fără a fi aplicabilă procedura de regularizare a cererii.

Mandatul unui consilier local este validat dacă, la data pronunțării încheierii, consilierul local declarat ales îndeplinește cumulativ următoarele condiții:

a) are domiciliul pe teritoriul unității administrativ-teritoriale în care a fost ales, dovedit prin actul de identitate în copie;

b) nu și-a pierdut drepturile electorale, fapt dovedit prin cazierul judiciar;

c) nu și-a pierdut calitatea de membru al partidului politic pe lista căruia a fost ales, urmare a demisiei sau urmare a excluderii prin hotărârea definitivă a forului competent al partidului politic ori prin hotărâre definitivă a unei instanței judecătorești, fapt dovedit prin confirmările prevăzute la art. 121 alin. (1) sau prin hotărâre definitivă a instanței judecătorești, după caz;

d) mandatarul financiar coordonator a depus raportul detaliat al veniturilor și cheltuielilor electorale în conformitate cu prevederile legii privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, fapt dovedit prin depunerea raportului, în condițiile legii;

e) nu a renunțat la mandat, în condițiile art. 115;

f) nu a fost ales prin fraudă electorală constatată în condițiile legii privind alegerea autorităților administrației publice locale, dovedită prin documentele privind rezultatele alegerilor înaintate de către biroul electoral de circumscripție judecătoreștii în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au fost desfășurate alegeri.

Consilierii locali declarați aleși au obligația transmiterii către secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale a documentelor doveditoare pentru îndeplinirea condițiilor prevăzute la alin. (2) lit. a)-e) în cel mult 15 zile de la data desfășurării alegerilor, pentru care li se eliberează o confirmare de primire. Termenul de 15 zile este termen de

decădere, caz în care secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale transmite judecătoriei documentele care i-au fost puse la dispoziție înăuntrul acestui termen, precum și o adresă prin care propune validarea consilierilor care au depus documentele prevăzute la alin. (2) sau, după caz, invalidarea consilierilor care nu au depus aceste documente.

Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale are obligația de a transmite judecătoriei în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au avut loc alegeri documentele doveditoare pentru îndeplinirea condițiilor prevăzute la alin. (2) lit. a)-e) în termen de 2 zile de la împlinirea termenului de 15 zile (prevăzut la paragraful anterior), în vederea validării mandatelor consilierilor locali declarați aleși.

Încheierea judecătoriei privind validarea sau, după caz, invalidarea mandatelor consilierilor locali cuprinde numele consilierilor locali ale căror mandate au fost validate și se comunică de îndată prefectului și secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale. În prima zi lucrătoare ulterioară comunicării încheierii, secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale informează consilierii locali declarați aleși cu privire la validarea mandatelor lor, supleanții acestora cu privire la invalidarea mandatelor consilierilor locali declarați aleși și partidele politice sau organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale. Încheierea judecătoriei prin care sunt invalidate mandatele este comunicată și respectivilor consilieri locali declarați aleși.

În termen de 3 zile de la comunicare, cei interesați pot formula apel împotriva încheierii judecătoriei de validare sau invalidare a mandatelor. Apelul se soluționează de tribunalul în a cărui circumscripție se află judecătoria care a pronunțat încheierea în termen de 5 zile de la depunerea apelului, în procedură necontencioasă, fără a fi aplicabilă procedura de regularizare a cererii, hotărârea fiind definitivă. Hotărârea se comunică de îndată de la pronunțare prefectului, secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale și consilierului local declarat ales. Pronunțarea încheierii judecătoriei, respectiv pronunțarea hotărârii tribunalului se poate amâna, o singură dată, cel mult 24 de ore, iar termenul pentru motivarea încheierii, respectiv a hotărârii este de cel mult 48 de ore de la pronunțare.



Renunțarea la mandat înainte de validare. Consilierul local declarat ales poate renunța la mandat în cel mult 10 zile de la data desfășurării alegerilor, situație în care comunică, în același termen, sub semnătură, decizia sa secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale. Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale transmite judecătoriei în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au avut loc alegeri și prefectului declarațiile semnate de consilierii locali declarați aleși care au renunțat la mandat, în termenul prevăzut la art. 114 alin. (4), și anume 2 zile.



Ședințele privind ceremonia de constituire a consiliului local. Pentru fiecare consiliu local din județ, prefectul convoacă consilierii locali pentru ședința privind ceremonia de constituire a consiliului local în cel mult 5 zile de la comunicarea încheierii judecătoriei prevăzute la art. 114 alin. (5) ori a comunicării hotărârii tribunalului în condițiile art. 114 alin. (6) și (7), după caz, în situația în care numărul mandatelor de consilier local validate,

este mai mare decât primul număr natural strict mai mare decât jumătate din numărul membrilor consiliului local stabilit potrivit art. 112.

Prefectul îi comunică secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale data și ora stabilite pentru ședința privind ceremonia de constituire a consiliului local, la care participă prefectul, subprefectul sau un reprezentant al instituției prefectului desemnat prin ordin de către prefect. În situații motivate, cu respectarea dispozițiilor alin. (1) prefectul poate comunica o altă dată și o altă oră.

Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale comunică consilierilor locali ale căror mandate au fost validate data și ora ședinței privind ceremonia de constituire convocată de prefect, care are loc la sediul consiliului local.

Ședința pentru ceremonia de constituire este condusă de cel mai în vârstă consilier local al cărui mandat a fost validat, ajutat de doi dintre cei mai tineri consilieri locali ale căror mandate au fost validate.

Consilierii locali ale căror mandate au fost validate depun jurământul prevăzut la art. 117 în cadrul ședinței privind ceremonia de constituire a consiliului local. În cazul în care numărul consilierilor locali care au depus jurământul în condițiile alin. (5) este mai mic decât primul număr natural strict mai mare decât jumătate din numărul membrilor consiliului local stabilit potrivit art. 112, prefectul convoacă consilierii locali pentru o a doua ședință privind ceremonia de constituire în termen de 20 de zile de la data primei ședințe.

În cadrul celei de a doua ședințe pot depune jurământul consilierii locali validați care au absentat de la prima ședință și supleanții ale căror mandate au fost validate în condițiile art. 119 și consilierii locali validați în condițiile art. 114 alin. (6) și (7) și care nu au fost convocați la prima ședință de constituire a consiliului local.

Prin excepție de la dispozițiile alin. (7) consilierul local declarat ales care nu a putut depune jurământul, ca urmare a absenței pentru motive temeinice, poate depune jurământul în cadrul primei ședințe a consiliului local. Sunt considerate motive temeinice spitalizarea sau imobilizarea la pat, dovedită prin certificat medical, ori situații precum deplasarea în străinătate în interes de serviciu, evenimente de forță majoră, cum ar fi inundații sau alte catastrofe care au împiedicat deplasarea, deces în familie ori alte situații similare.

Consilierul local al cărui mandat a fost validat care nu depune jurământul nici în cea de a doua ședință privind ceremonia de constituire ori în condițiile prevăzute la alin. (8) sau care refuză să depună jurământul este considerat demisionat de drept.

Locurile consilierilor locali declarați aleși ale căror mandate nu au fost validate sau care sunt considerați demisionați de drept și care nu pot fi completate cu supleanți se declară vacante prin ordin al prefectului în termen de 5 zile de la prima ședință ordinară a consiliului local.

Jurământul. Consilierii locali aleși al căror mandat a fost validat depun următorul jurământ în limba română: Jur să respect [Constituția](#) și legile țării și să fac, cu bună-credință, tot ceea ce stă în puterile și priceperea mea pentru binele locuitorilor comunei/orașului/municipiului/județului... Așa să îmi ajute Dumnezeu! Formula religioasă de încheiere va respecta libertatea convingerilor religioase, jurământul putând fi depus și fără formula religioasă. Jurământul se imprimă pe un formular special și se semnează, în două exemplare, de fiecare ales local. Un exemplar al jurământului se păstrează la dosarul de constituire, iar al doilea se înmânează consilierului local ales. Dosarul de constituire se păstrează de către secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale.



Declararea consiliului local ca legal constituit. Consiliul local este legal constituit dacă numărul consilierilor locali care au depus jurământul în condițiile art. 116 alin. (5)-(7) este mai mare decât primul număr natural strict mai mare decât jumătate din numărul membrilor consiliului local, stabilit potrivit art. 112.

Data constituirii consiliului local este considerată data desfășurării primei ședințe privind ceremonia de constituire a consiliului local, respectiv a celei de a doua, după caz.

În termen de 3 zile de la data constituirii consiliului local, în condițiile alin. (2), prefectul emite un ordin privind constatarea îndeplinirii condițiilor legale de constituire a consiliului local, care se comunică secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale și se aduce la cunoștință publică.

În situația în care consiliul local nu este legal constituit în condițiile alin. (1), în termen de 3 zile de la împlinirea termenului prevăzut la art. 116 alin. (6) prefectul emite un ordin privind constatarea neîndeplinirii condițiilor legale de constituire a consiliului local, în care se menționează motivele neconstituirii acestuia.

Ordinul prefectului prevăzut la alin. (3), respectiv alin. (4) prevede, dacă este cazul, și situațiile în care este necesară validarea mandatelor supleanților. Ordinul prefectului care cuprinde situațiile în care este necesară validarea mandatelor supleanților se comunică judecătoriei în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au avut loc alegeri, partidelor politice și organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale care au propus candidați și secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale.



Validarea mandatelor supleanților în cadrul procedurii de constituire a consiliului local.

Mandatele supleanților sunt validate de judecătoria în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au avut loc alegeri, în procedură necontencioasă, prin încheiere pronunțată în camera de consiliu, fără a fi aplicabilă procedura de regularizare a cererii. Validarea mandatelor supleanților se realizează în condițiile art. 114 alin. (2), cu respectarea prevederilor legii privind alegerea autorităților administrației publice locale în situația în care consilierul local declarat ales se află în una dintre următoarele situații:

a) nu este validat ca urmare a neîndeplinirii condițiilor prevăzute la art. 114 alin. (2); În această situație, mandatele supleanților sunt validate în termen de 10 zile de la data rămânerii definitive a încheierii de invalidare a mandatului consilierului local declarat ales.

b) este considerat demisionat de drept, potrivit art. 116 alin. (9); în această situație, mandatele supleanților sunt validate în termen de 10 zile de la comunicarea ordinului prefectului prevăzut la art. 118 alin. (5).

Supleanții au obligația transmiterii către secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale a documentelor doveditoare pentru îndeplinirea condițiilor, cu cel puțin 7 zile înainte de împlinirea termenelor de 10 zile, prevăzute mai sus, după caz, pentru care li se eliberează o confirmare de primire. Termenul pentru transmiterea documentelor către secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale este termen de decădere, caz în care secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale transmite judecătoriei

documentele care i-au fost puse la dispoziție înăuntrul acestui termen, precum și o adresă de informare prin care propune validarea supleanților care au depus documentele prevăzute de lege la art. 114 alin. (2) sau, după caz, invalidarea supleanților care nu au depus aceste documente. Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale transmite judecătoriei documentele doveditoare pentru îndeplinirea condițiilor prevăzute la art. 114 alin. (2) lit. a)-d) cu cel puțin 7 zile înainte de împlinirea termenului de 10 zile, după caz.

Supleantul al cărui mandat a fost validat în condițiile prezentului articol depune jurământul în a doua ședință privind ceremonia de constituire a consiliului local prevăzută la art. 116 sau în prima ședință a consiliului local, după caz. Aceste prevederi se aplică în mod corespunzător supleantului declarat ales al cărui mandat a fost invalidat de judecătoria competentă, în primă instanță, dar care a fost validat prin hotărârea tribunalului. Supleantul al cărui mandat a fost validat, care nu depune jurământul în aceste condiții, ori care refuză să depună jurământul, este considerat demisionat de drept. Prevederile art. 118 alin. (3) se aplică în mod corespunzător.



Organizarea alegerilor parțiale (ART. 120). În situația în care consiliul local nu a fost constituit în condițiile art. 118, sunt organizate alegeri parțiale de completare în condițiile legii privind alegerea autorităților administrației publice locale pentru locurile consilierilor locali declarate vacante potrivit art. 116 alin. (10). Alegerile se organizează în termen de 90 de zile de la emiterea ordinului prefectului prevăzut la art. 118 alin. (4), în condițiile legii privind alegerea autorităților administrației publice locale. Stabilirea datei pentru organizarea alegerilor se face de către Guvern, la propunerea autorităților cu atribuții în organizarea alegerilor locale pe baza solicitării prefectului.

Confirmarea calității de membru al partidului politic sau organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale a candidaților declarați aleși și a supleanților. Partidele politice sau organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale confirmă, sub semnătura persoanelor din cadrul conducerilor acestora, calitatea de membru a consilierilor declarați aleși și a supleanților, în următoarele condiții:

a) în termen de 3 zile de la încheierea, de către biroul electoral de circumscripție, în condițiile legii privind alegerea autorităților administrației publice locale, a procesului-verbal privind constatarea rezultatului alegerilor și atribuirea mandatelor;

b) în termen de 3 zile de la comunicarea încheierii prevăzute la art. 114 alin. (5);

c) în termen de 3 zile de la primirea ordinului prefectului prevăzut la art. 118 alin. (5);

d) în termen de 3 zile de la solicitarea secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, în situația vacanței mandatelor de consilieri aleși pe liste de candidați constatată prin hotărâre a consiliului local sau prin ordin al prefectului.

Confirmările sunt transmise, în termenele prevăzute, secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, care transmite de îndată confirmările primite judecătoriei în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au avut loc alegeri în vederea validării mandatelor consilierilor locali declarați aleși sau a validării mandatelor supleanților.



Validarea mandatelor supleanților pe durata mandatului consiliului

local. În caz de vacanță a mandatelor de consilieri locali, pe durata mandatului consiliului local, mandatele supleanților sunt validate în termen de 10 zile de la data încetării mandatului consilierului local, în condițiile art. 204, de către judecătoria în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au avut loc alegeri în procedură necontencioasă, prin încheiere pronunțată în camera de consiliu, fără a fi aplicabilă procedura de regularizare a cererii. Validarea mandatelor supleanților se realizează cu respectarea prevederilor art. 114 alin. (2) și art. 121 alin. (1) lit. d), alin. (2) și (3). Supleanții au obligația transmiterii către secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale a documentelor doveditoare cu cel puțin 5 zile înainte de împlinirea termenului de 10 zile. Dispozițiile art. 114 alin. (4)-(7) se aplică în mod corespunzător.

Consilierul local al cărui mandat a fost validat pe durata mandatului consiliului local depune jurământul în fața consiliului local, în termen de 15 zile de la data la care secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale l-a informat cu privire la validarea mandatului său.

Consilierul local declarat ales al cărui mandat a fost invalidat de judecătoria competentă, în primă instanță, dar care a fost validat prin hotărârea tribunalului depune jurământul în fața consiliului local, în termen de 15 zile de la data la care i-a fost comunicată hotărârea tribunalului.

Consiliul local se convoacă în condițiile art. 134 alin. (1) pentru respectarea termenelor de 15 zile mai sus precizate, după caz. Consilierul local al cărui mandat a fost validat pe durata mandatului CL, respectiv prin hotărâre a tribunalului, care nu depune jurământul în termenul de 15 zile ori care refuză să depună jurământul este considerat demisionat de drept, cu excepția cazului în care se află în una dintre situațiile prevăzute la art. 116 alin. (8). În cazul în care consilierul local al cărui mandat a fost validat pe durata mandatului CL, respectiv prin hotărâre a tribunalului se află, pe perioada celor 15 zile prevăzute de aceste alineate, într-una dintre situațiile prevăzute la art. 116 alin. (8), termenul pentru depunerea jurământului se prelungește până la încetarea acestei situații.



de reținut!

Organizarea consiliului local



a. Președintele de ședință. După declararea ca legal constituit, consiliul local alege dintre membrii săi, în termenul stabilit prin regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local, un președinte de ședință, pe o perioadă de cel mult 3 luni, care conduce ședințele consiliului și semnează hotărârile adoptate de acesta. Președintele de ședință se alege prin vot deschis cu majoritate simplă, prevăzută la art. 5, lit. ee).

Consilierul local ales ca președinte de ședință, poate fi schimbat din funcție, la inițiativa a cel puțin unei treimi din numărul consilierilor locali în funcție, prin hotărâre adoptată cu majoritate absolută.

În cazul în care președintele de ședință lipsește, la propunerea consilierilor locali, din rândul acestora este ales un alt președinte de ședință, prin hotărâre adoptată cu majoritate simplă, care conduce ședința respectivă. Acesta exercită pentru această ședință atribuțiile prevăzute de lege pentru președintele de ședință.

Președintele de ședință exercită următoarele atribuții principale:

- a) conduce ședințele consiliului local;
- b) supune votului consilierilor locali proiectele de hotărâri și anunță rezultatul votării, cu precizarea voturilor pentru, a voturilor împotriva și a abținerilor numărate și evidențiate de secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale în procesul-verbal al ședinței;
- c) semnează procesul-verbal al ședinței;
- d) asigură menținerea ordinii, în condițiile regulamentului de organizare și funcționare a consiliului local;
- e) supune votului consilierilor locali orice problemă care intră în competența de soluționare a consiliului local;
- f) aplică, dacă este cazul, sancțiunile prevăzute la art. 233 alin. (1) sau propune consiliului aplicarea unor asemenea sancțiuni, după caz;
- g) îndeplinește alte atribuții prevăzute de lege, de regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local sau alte însărcinări date de către consiliul local.



b. Organizarea comisiilor de specialitate ale consiliului local. După constituire, consiliul local își organizează comisii de specialitate, pe principalele domenii de activitate, în termenul stabilit prin regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local. Pot fi membri ai comisiilor de specialitate numai consilierii locali. Operațiunile desfășurate în cadrul procedurii de constituire a comisiilor de specialitate, domeniile de activitate în care se pot organiza comisii de specialitate, numărul și denumirea acestora, numărul membrilor fiecărei comisii și modul de stabilire a locurilor ce revin fiecărui grup de consilieri sau consilieri independenți, precum și componența nominală a acestora se stabilesc prin hotărâre a consiliului local, cu respectarea configurației politice de la ultimele alegeri locale. Numărul membrilor unei comisii este întotdeauna impar.

Numărul locurilor ce revine fiecărui grup de consilieri sau consilierilor independenți în fiecare comisie de specialitate se stabilește de către consiliul local, cu respectarea configurației politice de la ultimele alegeri locale. Nominalizarea membrilor fiecărei comisii se face de fiecare grup de consilieri, iar a consilierilor independenți de către consiliul local, avându-se în vedere, de regulă, opțiunea acestora, pregătirea lor profesională și domeniul în care își desfășoară activitatea. În funcție de numărul membrilor consiliului, un consilier poate face parte din cel puțin o comisie și din cel mult 3 comisii, dintre care una este comisia de bază.

Comisiile de specialitate au următoarele atribuții principale:

- a) analizează proiectele de hotărâri ale consiliului local din domeniul lor de activitate;
- b) întocmesc avize asupra proiectelor de hotărâri și asupra problemelor analizate, pe care le prezintă consiliului local;

c) îndeplinesc orice alte atribuții stabilite prin regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local sau însărcinări date prin hotărâri ale consiliului local, dacă acestea au legătură cu activitatea lor.

Comisiile de specialitate adoptă avize cu majoritate simplă.

Comisiile de specialitate își aleg, prin votul deschis al majorității absolute a consilierilor locali ce o compun, **câte un președinte și câte un secretar.**

Președintele comisiei de specialitate are următoarele atribuții principale:

a) asigură reprezentarea comisiei în raporturile acesteia cu consiliul local, aparatul de specialitate al primarului, organismele prestatoare de servicii publice locale și cu celelalte comisii;

b) convoacă ședințele comisiei conform procedurii prevăzute în regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local și informează secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale cu privire la data și locul ședinței;

c) conduce ședințele comisiei;

d) susține în ședințele consiliului local avizele formulate de comisie;

e) anunță rezultatul votării, pe baza datelor comunicate de secretar;

f) îndeplinește orice alte atribuții referitoare la activitatea comisiei, prevăzute de lege, de regulamentul de organizare și funcționare a consiliului sau stabilite de consiliul local;

g) comunică secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale în termen rezonabil, până la finalul fiecărei luni calendaristice, prezența și procesele-verbale ale fiecărei ședințe ale comisiei de specialitate.

Președintele comisiei de specialitate poate propune ca la lucrările comisiei să participe și alte persoane din afara acesteia, dacă apreciază că este necesar și poate participa la lucrările celorlalte comisii care examinează probleme ce prezintă importanță pentru comisia pe care o conduce.

Secretarul comisiei îndeplinește următoarele atribuții principale:

a) efectuează apelul nominal și ține evidența participării la ședințe a membrilor comisiei;

b) numără voturile și îl informează pe președinte asupra cvorumului necesar pentru emiterea fiecărui aviz și asupra rezultatului votării;

c) asigură redactarea avizelor, a proceselor-verbale și a altor documente prevăzute de lege;

d) îndeplinește orice alte sarcini prevăzute de regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local sau însărcinări stabilite de comisie sau de către președintele acesteia.



Comisiile speciale și comisiile mixte. Consiliile locale pot organiza comisii speciale de analiză și verificare formate din consilieri locali, pe perioadă determinată, la propunerea unei treimi din numărul consilierilor locali în funcție sau a primarului. Componența, obiectivele și perioada de desfășurare a activităților acestora se stabilesc prin hotărâre a consiliului local. Membrii comisiei acționează în limitele stabilite prin hotărâre.

Comisia de analiză și verificare prezintă consiliului local ori primarului, după caz, la termenul stabilit de acesta, raportul întocmit în urma analizelor și verificărilor efectuate. Raportul cuprinde, dacă este cazul, propuneri concrete de îmbunătățire a activității în domeniul supus analizei sau verificării.

Consiliile locale pot organiza, din proprie inițiativă sau din inițiativa primarului, după caz, comisii mixte formate din consilieri locali, funcționari publici și alți specialiști, pe perioadă

determinată. Componența comisiilor mixte, obiectivele și perioada de desfășurare a activității acestora se stabilesc prin hotărâri ale consiliilor locale. Ședințele comisiilor mixte sunt publice.



de reținut!

Mandatul, rolul și atribuțiile consiliului local



a. Mandatul consiliului local. Consiliul local se alege pentru un mandat de 4 ani în condițiile legii privind alegerea autorităților administrației publice locale. Mandatul consiliului local se exercită de la data la care consiliul local este legal constituit până la data la care consiliul local nou-ales este legal constituit. Mandatul consiliului local poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau catastrofă ori alte situații expres prevăzute de lege atunci când, din cauza acestor situații, nu pot fi organizate alegeri în condițiile legii.



b. Atribuțiile consiliului local. Consiliul local are inițiativă și hotărăște, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care sunt date prin lege în competența altor autorități ale administrației publice locale sau centrale.

Consiliul local exercită următoarele categorii de atribuții:

a) atribuții privind unitatea administrativ-teritorială, organizarea proprie, precum și organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al primarului, ale instituțiilor publice de interes local și ale societăților și regiilor autonome de interes local;

b) atribuții privind dezvoltarea economico-socială și de mediu a comunei, orașului sau municipiului;

c) atribuții privind administrarea domeniului public și privat al comunei, orașului sau municipiului;

d) atribuții privind gestionarea serviciilor de interes local;

e) atribuții privind cooperarea interinstituțională pe plan intern și extern.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la art.129, alin. (2) **lit. a)**, consiliul local:

a) aprobă statutul comunei, orașului sau municipiului, precum și regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local; prin ordin al ministrului de resort se aprobă un model orientativ al statutului unității administrativ-teritoriale, precum și un model orientativ al regulamentului de organizare și funcționare a consiliului local;

b) alege viceprimarul/viceprimarii, din rândul consilierilor locali, la propunerea primarului sau a consilierilor locali, în condițiile art. 152 alin. (2);

c) aprobă, în condițiile legii, la propunerea primarului, înființarea, organizarea și statul de funcții ale aparatului de specialitate al primarului, ale instituțiilor publice de interes local, reorganizarea și statul de funcții ale regiilor autonome de interes local, precum și înființarea, reorganizarea sau desființarea de societăți de interes local și statul de funcții al acestora;

d) exercită, în numele unității administrativ-teritoriale, toate drepturile și obligațiile corespunzătoare participațiilor deținute la societăți sau regii autonome, în condițiile legii;

e) hotărăște înființarea sau reorganizarea de instituții, servicii publice, societăți și regii autonome, în condițiile legii.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la art. 129, alin. (2) **lit. b)**, consiliul local:

a) aprobă, la propunerea primarului, bugetul unității administrativ-teritoriale, virările de credite, modul de utilizare a rezervei bugetare și contul de încheiere a exercițiului bugetar;

b) aprobă, la propunerea primarului, contractarea și/sau garantarea împrumuturilor, precum și contractarea de datorie publică locală prin emisiuni de titluri de valoare, în numele unității administrativ-teritoriale, în condițiile legii;

c) stabilește și aprobă impozitele și taxele locale, în condițiile legii;

d) aprobă, la propunerea primarului, documentațiile tehnico-economice pentru lucrările de investiții de interes local, în condițiile legii;

e) aprobă strategiile privind dezvoltarea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale;

f) asigură un mediu favorabil înființării și/sau dezvoltării afacerilor, inclusiv prin valorificarea patrimoniului existent, precum și prin realizarea de noi investiții care să contribuie la îndeplinirea programelor de dezvoltare economică regională și locală;

g) asigură realizarea lucrărilor și ia măsurile necesare implementării și conformării cu prevederile angajamentelor asumate de România în calitate de stat membru al Uniunii Europene în domeniul protecției mediului și gospodăririi apelor pentru serviciile furnizate cetățenilor.

Dacă bugetul unității administrativ-teritoriale, nu poate fi adoptat după două ședințe consecutive, care au loc la un interval de cel mult 7 zile, activitatea se desfășoară pe baza bugetului anului precedent până la adoptarea noului buget, dar nu mai târziu de 45 de zile de la data publicării legii bugetului de stat în Monitorul Oficial al României, Partea I.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la art. 129, alin. (2) **lit. c)**, consiliul local:

a) hotărăște darea în administrare, concesionarea, închirierea sau darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate publică a comunei, orașului sau municipiului, după caz, precum și a serviciilor publice de interes local, în condițiile legii;

b) hotărăște vânzarea, darea în administrare, concesionarea, darea în folosință gratuită sau închirierea bunurilor proprietate privată a comunei, orașului sau municipiului, după caz, în condițiile legii;

c) avizează sau aprobă, în condițiile legii, documentațiile de amenajare a teritoriului și urbanism ale localităților;

d) atribuie sau schimbă, în condițiile legii, denumiri de străzi, de piețe și de orice alte obiective de interes public local.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la art. 129, alin. (2) **lit. d)**, consiliul local asigură, potrivit competenței sale și în condițiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes local privind:

a) educația;

b) serviciile sociale pentru protecția copilului, a persoanelor cu handicap, a persoanelor vârstnice, a familiei și a altor persoane sau grupuri aflate în nevoie socială;

c) sănătatea;

d) cultura;

e) tineretul;

f) sportul;

- g) ordinea publică;
- h) situațiile de urgență;
- i) protecția și refacerea mediului;
- j) conservarea, restaurarea și punerea în valoare a monumentelor istorice și de arhitectură, a parcurilor, grădinilor publice și rezervațiilor naturale;
- k) dezvoltarea urbană;
- l) evidența persoanelor;
- m) podurile și drumurile publice;
- n) serviciile comunitare de utilități publice de interes local;
- o) serviciile de urgență de tip salvamont, salvamar și de prim ajutor;
- p) activitățile de administrație social-comunitară;
- q) locuințele sociale și celelalte unități locative aflate în proprietatea unității administrativ-teritoriale sau în administrarea sa;
- r) punerea în valoare, în interesul colectivității locale, a resurselor naturale de pe raza unității administrativ-teritoriale;
- s) alte servicii publice de interes local stabilite prin lege.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la art. 129, alin. (2) **lit. d)**, consiliul local:

- a) sprijină, în condițiile legii, activitatea cultelor religioase;
- b) aprobă construirea locuințelor sociale, criteriile pentru repartizarea locuințelor sociale și a utilităților locative aflate în proprietatea sau în administrarea sa.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la art. 129, alin. (2) **lit. e)**, consiliul local:

- a) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine, în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local;
- b) hotărăște, în condițiile legii, înfrățirea comunei, orașului sau municipiului cu unități administrativ-teritoriale din alte țări;
- c) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu alte unități administrativ-teritoriale din țară sau din străinătate, precum și aderarea la asociații naționale și internaționale ale autorităților administrației publice locale, în vederea promovării unor interese comune.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la art. 129, **alin. (2) lit. a), b) și d)**, consiliul local:

- a) poate asigura, în tot sau în parte, cu acordul titularului dreptului de proprietate sau al celui de administrare, lucrările și fondurile necesare pentru reabilitarea, dotarea și funcționarea clădirilor în care își desfășoară activitatea autorității sau instituții publice a căror activitate prezintă un interes local. Bunurile achiziționate pentru dotări rămân în proprietatea unității administrativ-teritoriale;
- b) poate asigura, în tot sau în parte, cu acordul instituției sau autorității publice titulare a dreptului de proprietate sau de administrare, lucrări de amenajare, dotare și întreținere a clădirilor sau terenurilor aflate în proprietatea publică sau privată a statului, în scopul creșterii nivelului de atractivitate turistică a unității administrativ-teritoriale, cu condiția ca, prin acordul exprimat, titularul dreptului să permită accesul publicului în spațiile astfel îmbunătățite pe o perioadă de minimum 5 ani. Bunurile achiziționate pentru dotări rămân în proprietatea unității administrativ-teritoriale.

Pentru realizarea atribuțiilor prevăzute de lege consiliul local poate solicita informații și rapoarte de la primar, viceprimar și de la conducătorii organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local.

Consiliul local hotărăște acordarea unor sporuri și a altor facilități, potrivit legii, personalului angajat în cadrul aparatului de specialitate al primarului și serviciilor publice de interes local.

Consiliul local poate conferi persoanelor fizice române sau străine cu merite deosebite titlul de cetățean de onoare al comunei, orașului sau municipiului, în baza unui regulament propriu. Prin acest regulament se stabilesc și condițiile retragerii titlului conferit. Acest regulament poate fi parte integrantă a statutului unității administrativ-teritoriale.

Consiliul local îndeplinește orice alte atribuții, în toate domeniile de interes local, cu excepția celor date în mod expres în competența altor autorități publice, precum și orice alte atribuții stabilite prin lege.



Instituțiile publice de interes local. Consiliile locale pot înființa instituții publice de interes local în principalele domenii de activitate, potrivit specificului și nevoilor colectivității locale, cu respectarea prevederilor legale și în limita mijloacelor financiare de care dispun. Numirea și eliberarea din funcție a personalului din cadrul instituțiilor publice de interes local se fac de conducătorii acestora, în condițiile legii. Numirea, sancționarea, suspendarea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu sau de muncă, după caz, a conducătorilor instituțiilor de interes local se fac de către primar, prin dispoziție, în condițiile legii.

Mandatarea consilierilor locali pentru reprezentarea intereselor unității administrativ-teritoriale. Consilierii locali împuterniciți să reprezinte interesele unității administrativ-teritoriale în societăți, regii autonome de interes local și alte organisme de cooperare sau parteneriat sunt desemnați, prin hotărâre a consiliului local, în condițiile legii, cu respectarea regimului incompatibilităților aplicabil și a configurației politice de la ultimele alegeri locale.

Reprezentarea în asociațiile de dezvoltare intercomunitară și la nivelul operatorilor regionali. Comunele, orașele și municipiile sunt reprezentate de drept în adunările generale ale asociațiilor de dezvoltare intercomunitară și în adunările generale ale operatorilor regionali și locali de către primari. Primarii pot delega calitatea lor de reprezentanți ai unităților administrativ-teritoriale în adunările generale viceprimarilor, administratorilor publici, precum și oricăror alte persoane din aparatul de specialitate al primarului sau din cadrul unei instituții publice de interes local.



de reținut!

Funcționarea consiliului local



a. Tipurile de ședințe ale consiliului local.

Consiliul local se întrunește în ședințe ordinare, cel puțin o dată pe lună, la convocarea primarului. Consiliul local se poate întruni și în ședințe extraordinare la convocarea primarului, a cel puțin unei treimi din numărul consilierilor locali în funcție, primarului, ca urmare a solicitării prefectului, în condițiile prevăzute de lege.

b. Convocarea ședințelor consiliului local. Consiliul local se convoacă după cum urmează:

- prin dispoziție a primarului, în cazurile prevăzute la art. 133 alin. (1), alin. (2) lit. a) și c);
- prin convocare semnată de către consilierii locali care au această inițiativă, în cazul prevăzut la art. 133 alin. (2) lit. b)

Consilierii locali sunt convocați în scris sau, în funcție de prevederile regulamentului de organizare și funcționare a consiliului local, prin mijloace electronice, prin grija secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, cel târziu în ziua ulterioară primirii de către acesta a dispoziției sau documentului de convocare inițiat de cel puțin o treime din numărul consilierilor locali în funcție.

Data ședinței consiliului local precizată cu ocazia convocării este stabilită, cu respectarea modului de calcul al termenelor procedurale, prevăzut de [art. 181 din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată](#), cu modificările ulterioare, astfel:

a) în termen de 5 zile de la data comunicării dispoziției de convocare pentru ședințele ordinare;

b) în termen de 3 zile de la data comunicării dispoziției sau documentului de convocare pentru ședințele extraordinare.

În caz de forță majoră și/sau de maximă urgență pentru rezolvarea intereselor locuitorilor comunei, ai orașului sau ai municipiului/subdiviziunii administrativ-teritoriale ori în alte situații stabilite de regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local, convocarea acestuia pentru ședința extraordinară, prin excepție, se face de îndată.

Documentul de convocare cuprinde obligatoriu următoarele informații despre ședință:

- a) data, ora și locul desfășurării;
- b) proiectul ordinii de zi;
- c) materialele înscrise pe proiectul ordinii de zi;
- d) modalitatea prin care sunt puse la dispoziția consilierilor locali, potrivit opțiunilor acestora, materialele înscrise pe proiectul ordinii de zi;
- e) indicarea comisiilor de specialitate cărora le-au fost trimise spre avizare proiectele de hotărâri;
- f) invitația de a formula și depune amendamente asupra proiectelor de hotărâri.

Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale transmite prefectului, sub semnătura sa, evidența prezenței consilierilor locali la convocările pentru ședințele care nu s-au putut desfășura din lipsa cvorumului, în termen de 3 zile de la data convocării. Evidența transmisă prefectului precizează și situațiile în care, urmare a ultimei absențe, a intervenit cazul de încetare de drept a mandatului prevăzut la art. 204 alin. (2) lit. e).

În toate cazurile, convocarea se consemnează în procesul-verbal al ședinței.



Ordinea de zi. Proiectul ordinii de zi se redactează de către secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale și compartimentele de resort din cadrul aparatului de specialitate al primarului, ca anexă la documentul de convocare la propunerea

primarului sau a consilierilor locali, după caz, în condițiile legii. Este obligatorie înscrierea pe proiectul ordinii de zi a proiectelor de hotărâri care îndeplinesc condițiile prevăzute de lege la art. 136 alin. (8), referitoare la documentele care trebuie să însoțească proiectul.

Proiectul ordinii de zi a ședinței consiliului local poate cuprinde proiecte de hotărâri, cu menționarea titlului și a inițiatorului, rapoarte ale primarului, ale viceprimarului, ale consilierilor locali, ale comisiilor de specialitate, ale comisiilor speciale sau mixte, rapoarte sau informări ale conducătorilor organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică în unitățile administrativ-teritoriale, după caz, precum și orice alte probleme de interes local.

Proiectul ordinii de zi a ședinței consiliului local se aduce la cunoștință locuitorilor comunei, ai orașului sau ai municipiului/subdiviziunii administrativ-teritoriale prin mass-media, prin afișarea pe pagina de internet a unității administrativ-teritoriale sau prin orice alt mijloc de publicitate.

În comunele, în orașele sau în municipiile în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, stabilit la ultimul recensământ, proiectul ordinii de zi se aduce la cunoștința publică și în limba minorității naționale respective.

Scoaterea unui proiect de hotărâre de pe proiectul ordinii de zi se face în situația în care acesta nu îndeplinește condițiile prevăzute la art. 136 alin. (8) sau numai cu acordul inițiatorului, dacă acesta îndeplinește condițiile prevăzute la art. 136 alin. (8).

Ordinea de zi a ședinței se aprobă cu majoritate simplă, la propunerea celui/celor care a/au cerut convocarea consiliului local. Suplimentarea ordinii de zi se aprobă numai pentru probleme urgente cu majoritate simplă. În cazul neaprobării proiectului ordinii de zi, în condițiile prevăzute la alin. (7), nu se acordă indemnizația cuvenită consilierilor locali pentru ședința respectivă.



Proiectele de hotărâri ale consiliului local. Potrivit art. 136, proiectele de hotărâri pot fi inițiate de primar, de consilierii locali sau de cetățeni. Elaborarea proiectelor se face de cei care le propun, cu sprijinul secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale și al compartimentelor de resort din cadrul aparatului de specialitate al primarului.

Proiectele de hotărâri și referatele de aprobare ale acestora se redactează în conformitate cu normele de tehnică legislativă.

Proiectele de hotărâri ale consiliului local însoțite de referatele de aprobare ale acestora și de alte documente de prezentare și de motivare se înregistrează și se transmit de secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale:

a) compartimentelor de resort din cadrul aparatului de specialitate al primarului în vederea analizării și întocmirii rapoartelor de specialitate;

b) comisiilor de specialitate ale consiliului local în vederea dezbaterii și întocmirii avizelor.

Nominalizarea compartimentelor de resort și a comisiilor de specialitate cărora li se transmit proiectele de hotărâri ale consiliului local, precum și celelalte documente, se face de către primar împreună cu secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale. Odată cu transmiterea proiectelor de hotărâri se comunică și data de depunere a rapoartelor și a avizelor, avându-se grijă ca rapoartele compartimentelor de resort să poată fi transmise și comisiilor de specialitate înainte de pronunțarea acestora.

După examinarea proiectului de hotărâre, comisia de specialitate a consiliului local emite un aviz cu privire la adoptarea sau, după caz, respingerea proiectului. Avizul comisiei se

transmite secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, care dispune măsurile corespunzătoare înaintării lui către consilierii locali și către inițiatori, după caz, cel mai târziu în ziua ședinței.

Alin.(8) al art. 136 precizează că fiecare proiect de hotărâre înscris pe ordinea de zi a ședinței consiliului local este supus dezbaterii numai dacă este însoțit de:

- a) referatul de aprobare, ca instrument de prezentare și motivare, semnat de inițiator;
- b) rapoartele compartimentelor de resort din cadrul aparatului de specialitate al primarului;
- c) avizele cu caracter consultativ ale comisiilor de specialitate ale consiliului local;
- d) alte documente prevăzute de legislația specială.

Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale asigură îndeplinirea acestor condiții și aduce la cunoștința consiliului local cazul neîndeplinirii acestora înainte de adoptarea ordinii de zi. Rapoartele și avizele prevăzute la alin. (8) trebuie întocmite în termenul prevăzut mai sus, dar nu mai târziu de 30 de zile de la înregistrarea proiectelor de hotărâre propuse pentru a fi înscrise pe proiectul ordinii de zi a ședințelor ordinare ale consiliului local, respectiv în termen de cel mult 3 zile de la înregistrarea proiectelor de hotărâre propuse a fi înscrise pe proiectul ordinii de zi a ședințelor extraordinare. În situația ședințelor extraordinare convocate de îndată, rapoartele compartimentelor de specialitate se întocmesc în procedură de urgență, cel târziu odată cu proiectul hotărârii.

Inițiatorul proiectului îl poate retrage sau poate renunța, în orice moment, la susținerea acestuia.



Cvorumul ședințelor consiliului local. Ședințele consiliului local se desfășoară legal în prezența majorității consilierilor locali în funcție. Prezența consilierilor locali la ședință este obligatorie, cu excepția cazului în care aceștia absentează motivat. Absența este considerată motivată dacă se face dovada că aceasta a intervenit din cauza: a) unei boli care a necesitat spitalizarea sau a unei stări de sănătate pentru care s-a eliberat certificat de concediu medical; b) unei deplasări în străinătate; c) unor evenimente de forță majoră; d) în cazul decesului soției/soțului consilierului local sau al unei rude de până la gradul al II-lea a consilierului local ales ori al soției/soțului acestuia, inclusiv; e) alte situații prevăzute în regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local.

Consilierul local care absentează nemotivat de două ori consecutiv la ședințele consiliului local este sancționat, în condițiile art. 233 al Codului administrativ.

Consilierii locali sunt obligați să își înregistreze prezența în evidența ținută de secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale. Consilierul local care nu poate lua parte la ședință este obligat să aducă această situație la cunoștința secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale.



Desfășurarea ședințelor consiliului local. Ședințele consiliului local sunt publice. Caracterul public al ședințelor consiliului local este dat de: a) accesul celor interesați, în condițiile legii, la procesele-verbale ale ședințelor consiliului local; b) accesul celor interesați, în condițiile legii, la proiectele de hotărâri, la hotărârile consiliului local, precum și la instrumentele de prezentare și de motivare a acestora; c) posibilitatea cetățenilor cu domiciliul sau reședința în

unitatea/subunitatea administrativ-teritorială respectivă de a asista la ședințele consiliului local și/sau de a le urmări pe internet, în condițiile regulamentului de organizare și funcționare a consiliului local.

Lucrările ședințelor se desfășoară în limba română. În consiliile locale în care consilierii locali aparținând unei minorități naționale reprezintă cel puțin 20% din numărul total, la ședințele consiliului local se poate folosi și limba minorității naționale respective. În aceste cazuri se asigură, prin grija primarului, traducerea în limba română. În toate cazurile, documentele ședințelor de consiliu local se întocmesc și se aduc la cunoștință publică în limba română.

La lucrările consiliului local pot asista și lua cuvântul, fără drept de vot, prefectul, președintele consiliului județean sau reprezentanții acestora, deputații și senatorii, miniștrii și ceilalți membri ai Guvernului, secretarii și subsecretarii de stat, conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, conducătorii compartimentelor de resort și conducătorii organismelor prestatoare de servicii publice sau de utilitate publică din unitățile administrativ-teritoriale, în problemele ce privesc domeniile lor de responsabilitate, precum și alte persoane interesate, în condițiile prevăzute în regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local.

Dezbaterea proiectului de hotărâre sau a problemelor se face, de regulă, în ordinea în care acestea sunt înscrise pe ordinea de zi aprobată în conformitate cu prevederile prezentului cod și ale regulamentului de organizare și funcționare a consiliului local.

Președintele de ședință este obligat să asigure luarea cuvântului de către inițiator pentru susținerea proiectului de hotărâre ori de câte ori acesta o solicită, precum și de către delegatul sâtesc, după caz.

Consilierii locali participă la dezbateri în ordinea înscrierii la cuvânt. Consilierii locali sunt obligați ca în cuvântul lor să se refere exclusiv la problema care formează obiectul dezbaterii.

Președintele de ședință are dreptul să limiteze durata luărilor de cuvânt, în funcție de obiectul dezbaterii. În acest scop el poate propune consiliului local spre aprobare timpul alocat fiecărui vorbitor, precum și timpul total de dezbatere a proiectului. De asemenea, președintele de ședință permite oricând unui consilier local să răspundă într-o problemă de ordin personal, în probleme prevăzute de regulamentul de organizare și funcționare a consiliului sau atunci când a fost nominalizat de un alt vorbitor.

Președintele de ședință sau reprezentantul oricărui grup de consilieri locali poate propune încheierea dezbaterii unei probleme puse în discuția consiliului local. Propunerea de încheiere a dezbaterii se supune votului, iar discuțiile se sistează dacă propunerea este adoptată cu majoritate simplă.

Este interzisă adresarea de insulte sau calomnii de către consilierii locali prezenți la ședință, precum și dialogul dintre vorbitori și persoanele aflate în sală.

Asupra proiectelor de hotărâri au loc dezbateri generale și pe articole, consilierii locali, precum și ceilalți inițiatori prezenți la ședință putând formula amendamente de fond sau de formă. Amendamentele se supun votului consiliului local în ordinea în care au fost formulate.

Sinteza dezbaterilor din ședințele consiliului local, precum și modul în care și-a exercitat votul fiecare consilier local în parte se consemnează într-un proces-verbal, semnat de președintele de ședință și de secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale. Președintele de ședință, împreună cu secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale își asumă, prin semnătură, responsabilitatea veridicității celor consemnate.

La începutul fiecărei ședințe, secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale supune spre aprobare procesul-verbal al ședinței anterioare. Consilierii locali și primarul au dreptul ca, în cadrul ședinței curente a consiliului local, să conteste conținutul procesului-verbal și să ceară menționarea exactă a opiniilor exprimate în ședința anterioară.

Procesul-verbal semnat de președintele de ședință și de către secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, precum și documentele care au fost dezbătute în ședința anterioară se depun într-un dosar special al ședinței respective, care se numerotează și se sigilează de președintele de ședință și de secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, după aprobarea procesului-verbal sau de către persoana cu atribuții în acest sens, desemnată în condițiile legii.

În termen de 3 zile de la data aprobării procesului-verbal al ședinței, secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale afișează la sediul primăriei și publică pe pagina de internet a unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale o copie a procesului-verbal al ședinței.



Adoptarea hotărârilor consiliului local. În exercitarea atribuțiilor ce îi revin, consiliul local adoptă hotărâri, cu majoritate absolută sau simplă, după caz.

Prin excepție, hotărârile privind dobândirea sau înstrăinarea dreptului de proprietate în cazul bunurilor imobile se adoptă de consiliul local cu majoritatea calificată, de două treimi din numărul consilierilor locali în funcție.

Se adoptă cu majoritatea absolută a consilierilor locali în funcție următoarele hotărâri ale consiliului local:

- a) hotărârile privind bugetul local;
- b) hotărârile privind contractarea de împrumuturi, în condițiile legii;
- c) hotărârile prin care se stabilesc impozite și taxe locale;
- d) hotărârile privind participarea la programe de dezvoltare județeană, regională, zonală sau de cooperare transfrontalieră;
- e) hotărârile privind organizarea și dezvoltarea urbanistică a localităților și amenajarea teritoriului;
- f) hotărârile privind asocierea sau cooperarea cu alte autorități publice, cu persoane juridice române sau străine;
- g) hotărârile privind administrarea patrimoniului;
- h) hotărârile privind exercitarea atribuțiilor prevăzute la art. 92 – participarea cu capital și bunuri: hotărâri asupra participării cu împrumuturi, capital sau cu bunuri, după caz, în numele și în interesul colectivităților locale la nivelul cărora sunt alese, la înființarea, funcționarea și dezvoltarea unor organisme prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local sau județean, în condițiile legii.;
- i) alte hotărâri necesare bunei funcționări a consiliului local, stabilite prin legi speciale sau regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local.

Votul consilierilor locali este individual și poate fi deschis sau secret.

Votul deschis se exprimă prin oricare din următoarele modalități:

- a) prin ridicarea mâinii;
- b) prin apel nominal, efectuat de președintele de ședință;
- c) electronic.

Consiliul local poate stabili ca unele hotărâri să fie luate prin vot secret. Hotărârile cu caracter individual cu privire la persoane sunt luate întotdeauna prin vot secret, cu excepțiile prevăzute de lege.

Pentru exercitarea votului secret se folosesc buletine de vot. Redactarea buletinelor de vot trebuie să fie fără echivoc. Pentru exprimarea opțiunii se folosesc, de regulă, cuvintele da sau nu. Buletinele de vot se introduc într-o urnă. La numărarea voturilor nu se iau în calcul buletinele de vot pe care nu a fost exprimată opțiunea consilierului local sau au fost folosite ambele cuvinte prevăzute. Abținerile se numără la voturile împotriva.

Dacă pe parcursul desfășurării ședinței nu este întrunită majoritatea legală necesară pentru adoptarea proiectului de hotărâre, președintele de ședință amână votarea până la întrunirea acesteia. Dacă în urma dezbaterilor din ședința consiliului local se impun modificări de fond în conținutul proiectului de hotărâre, la propunerea primarului, a secretarului sau a consilierilor locali și cu acordul majorității consilierilor locali prezenți, președintele de ședință retransmite proiectul de hotărâre, în vederea reexaminării de către inițiator și de către compartimentele de specialitate.

Proiectele de hotărâri respinse de consiliul local nu pot fi readuse în dezbateră acestuia în cursul aceleiași ședințe.



de reținut!

Semnarea și contrasemnarea hotărârilor consiliului local. După desfășurarea ședinței, hotărârile consiliului local se semnează de către președintele de ședință și se contrasemnează, pentru legalitate, de către secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale.

În cazul în care președintele de ședință refuză, în scris, să semneze, hotărârea consiliului local se semnează de cel puțin 2 consilieri locali dintre cei care au participat la ședință. Modalitatea de desemnare a acestor consilieri se stabilește prin regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local.

Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale nu contrasemnează hotărârea în cazul în care consideră că aceasta este ilegală. În acest caz, în următoarea ședință a consiliului local, depune în scris și expune în fața acestuia opinia sa motivată, care se consemnează în procesul-verbal al ședinței.

Funcționarea comisiilor de specialitate. Comisiile de specialitate lucrează în plen și deliberază cu votul majorității simple a membrilor lor. Participarea membrilor comisiei la ședințele acesteia este obligatorie. Dacă absențele continuă, fără a fi motivate, președintele comisiei poate propune consiliului local aplicarea sancțiunilor prevăzute la art. 233. Comisia poate invita să participe la ședințele sale specialiști din cadrul aparatului de specialitate al primarului sau din afara acestuia. Au dreptul să participe la ședințele comisiei și inițiatorii propunerilor ce stau la baza lucrărilor comisiei. Comisia poate invita și alte persoane care să participe la dezbateri.

Ședințele comisiei de specialitate sunt, de regulă, publice. Comisia poate hotărî ca unele ședințe sau dezbaterile unor puncte de pe ordinea de zi să se desfășoare cu ușile închise. Convocarea ședințelor comisiei se face de către președintele acesteia cu cel puțin 3 zile înainte sau de îndată, în situația ședințelor convocate în condițiile art. 134 alin. (4).

Ordinea de zi se aprobă de comisie la propunerea președintelui. Oricare dintre membrii comisiei poate cere includerea pe ordinea de zi a unor probleme. Ședințele comisiilor de specialitate se desfășoară înaintea ședințelor consiliului local, atunci când ordinea de zi a ședinței acestuia cuprinde sarcini sau proiecte de hotărâri asupra cărora i se solicită avizul.

Pentru dezbateră proiectelor de hotărâri sau a celorlalte probleme repartizate comisiei de către secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, președintele acesteia desemnează un consilier local care prezintă în cadrul ședinței proiectele și, după caz, celelalte probleme aflate pe ordinea de zi, care nu sunt prezentate de inițiator.

Secretarul comisiei sau, în lipsa acestuia, consilierul local desemnat întocmește avizul, cu caracter consultativ, al comisiei, pe baza amendamentelor și a propunerilor formulate de membrii acesteia, care au fost aprobate cu majoritatea voturilor consilierilor locali prezenți. Avizele întocmite de comisie cuprind separat, cu motivarea necesară, atât amendamentele și propunerile acceptate, cât și cele respinse. Avizele întocmite sunt prezentate secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, care asigură transmiterea acestora către consilierii locali, cel mai târziu înainte de aprobarea ordinii de zi.

Votul în comisii este, de regulă, deschis. În anumite situații comisia poate hotărî ca votul să fie secret, stabilind, de la caz la caz, și modalitatea de exprimare a acestuia. Lucrările ședințelor comisiei se consemnează, prin grija secretarului acesteia, într-un proces-verbal. După încheierea ședinței, procesul-verbal este semnat de către președintele și secretarul comisiei. Președintele poate încuviința ca procesele-verbale ale ședințelor să fie consultate de alte persoane interesate care nu au participat la ședință, cu excepția proceselor-verbale întocmite în ședințele ale căror lucrări s-au desfășurat cu ușile închise.



de reținut!

Delegatul sătesc. Locuitorii satelor care nu au consilieri locali aleși în consiliile locale sunt reprezentați la ședințele consiliului local de un delegat sătesc. Delegatul sătesc este asimilat aleșilor locali. Delegatul sătesc este ales pe perioada mandatului consiliului local, în termen de 20 de zile de la data constituirii acestuia, de o adunare sătească, convocată de primar cu cel puțin 15 zile înainte și desfășurată în prezența primarului sau a viceprimarului și a secretarului general al unității administrativ-teritoriale.

Alegerea delegatului sătesc se face cu majoritatea voturilor celor prezenți la această adunare, consemnată într-un proces-verbal care se prezintă în prima ședință a consiliului local. La adunarea sătească pot participa toți cetățenii cu drept de vot din satul respectiv.



Încetarea de drept a mandatului delegatului sătesc are loc în următoarele situații:

- a) demisie;
- b) validarea, în calitate de consilier local, a unui supleant care are domiciliul în satul al cărui delegat este;

c) schimbarea domiciliului într-un alt sat, inclusiv ca urmare a reorganizării unității administrativ-teritoriale respective;

d) condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate, indiferent de modalitatea de individualizare a pedepsei;

e) punerea sub interdicție judecătorească;

f) pierderea drepturilor electorale;

g) deces.

În situațiile de mai sus se alege un nou delegat sătesc, cu respectarea prevederilor referitoare la alegerea delegatului sătesc, care se aplică în mod corespunzător.

Adunarea sătească, convocată de către primar, poate hotărî oricând eliberarea din funcție a delegatului sătesc și alegerea, în termen de 20 de zile de la eliberare, a unei alte persoane în această funcție, în condițiile prevăzute pentru alegerea delegatului sătesc, care se aplică în mod corespunzător.

La discutarea problemelor privind satele pe care le reprezintă, delegații sătești sunt invitați în mod obligatoriu. Delegații sătești au dreptul de a se exprima cu privire la problemele discutate, opinia acestora fiind consemnată în procesul-verbal al ședinței.



de reținut!

Dizolvarea consiliului local. Potrivit art. 143, consiliul local se dizolvă de drept sau prin referendum local.



1. Consiliul local se dizolvă de drept:

a) în cazul în care acesta nu se întrunește cel puțin într-o ședință ordinară sau extraordinară, pe durata a patru luni calendaristice consecutive, deși a fost convocat conform prevederilor legale;

b) în cazul în care nu a adoptat nicio hotărâre în 3 ședințe ordinare sau extraordinare ținute pe durata a patru luni calendaristice consecutive;

c) în cazul în care numărul consilierilor locali în funcție este mai mic decât jumătatea numărului membrilor consiliului local și nu a putut fi completat cu supleanți în condițiile art. 122.

Primarul, viceprimarul, secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, prefectul sau orice altă persoană interesată sesizează instanța de contencios administrativ cu privire la cazurile prevăzute mai sus. Instanța analizează situația de fapt și se pronunță cu privire la dizolvarea consiliului local. Hotărârea instanței este definitivă și se comunică prefectului.



2. Referendumul local. Potrivit art. 144, consiliul local poate fi dizolvat 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 în Registrul electoral cu domiciliul sau reședința în unitatea administrativ-teritorială. Cererea cuprinde motivele ce au stat la baza acesteia, numele și prenumele, data și locul nașterii, seria și numărul buletinului sau ale cărții de identitate și semnătura olografă ale cetățenilor care au solicitat organizarea referendumului.

Cheltuielile pentru organizarea referendumului local se suportă din bugetul unității administrativ-teritoriale. Referendumul local este organizat de către o comisie numită prin ordin al prefectului, compusă dintr-un reprezentant al prefectului, câte un reprezentant al primarului, al consiliului local și al consiliului județean și un judecător de la judecătoria în a cărei rază teritorială se află unitatea administrativ-teritorială în cauză. Secretariatul comisiei este asigurat de instituția prefectului.

Referendumul local este valabil dacă s-au prezentat la urne cel puțin 30% din numărul total al locuitorilor cu drept de vot înscriși în Registrul electoral cu domiciliul sau reședința în unitatea administrativ-teritorială. Activitatea consiliului local încetează înainte de termen dacă s-au pronunțat în acest sens cel puțin jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate, iar rezultatul referendumului a fost validat în condițiile legii.



Organizarea alegerilor după dizolvarea consiliului local sau după validarea rezultatului referendumului. În termen de maximum 90 de zile de la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești prin care s-a constatat dizolvarea consiliului local sau, după caz, de la validarea rezultatului referendumului se organizează alegeri pentru un nou consiliu local. Stabilirea datei pentru organizarea alegerii noului consiliu local se face de către Guvern, la propunerea autorităților cu atribuții în organizarea alegerilor locale, pe baza solicitării prefectului.



Rezolvarea treburilor publice curente în cazul dizolvării consiliului local. Până la constituirea noului consiliu local, primarul sau, în absența acestuia, secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale rezolvă problemele curente ale comunei, orașului sau municipiului, cu respectarea competențelor și atribuțiilor ce îi revin, potrivit legii.

În situația excepțională în care consiliul local a fost dizolvat, primarul se află în imposibilitatea exercitării atribuțiilor sale ca urmare a încetării sau suspendării mandatului său ori a altor situații prevăzute de lege, iar funcția de secretar general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale este vacantă, prefectul numește prin ordin o persoană prin detașare, în condițiile părții a VI-a titlul II, care să exercite atribuțiile de secretar general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale pentru a rezolva problemele curente ale comunei, orașului sau municipiului, până la ocuparea funcției publice de conducere de secretar general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale în condițiile legii.

Persoana desemnată trebuie să îndeplinească condițiile de studii și vechime în specialitatea studiilor necesare pentru ocuparea funcției de secretar general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale prevăzute la titlul VII al prezentei părți și la partea a VI-a titlul II. În această situație, prin excepție de la prevederile părții a VI-a titlul II din

prezentul cod, concursul pentru ocuparea funcției publice de conducere de secretar general al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz, se organizează de instituția prefectului.

Numirea în funcția de secretar general al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz, se face, în situația prevăzută la alin. (2) sau în situația în care procedura de organizare a concursului a fost demarată anterior situației excepționale prevăzute la alin. (2), de către prefect, dacă nu a încetat situația care a determinat imposibilitatea exercitării atribuțiilor de către primar.

B. Consiliul județean



de reținut!

1. Rolul și componența consiliului județean. Consiliul județean este autoritatea administrației publice locale, constituită la nivel județean pentru coordonarea activității consiliilor comunale, orașenești și municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.

Consiliul județean este compus din consilieri județeni aleși în condițiile legii pentru alegerea autorităților administrației publice locale. Numărul membrilor fiecărui consiliu județean se stabilește prin ordin al prefectului, în funcție de numărul locuitorilor județului, conform populației după domiciliu raportate de Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie a anului în care se organizează alegerile, după cum urmează:

Nr. crt	Numărul locuitorilor județului	Numărul consilierilor județeni
1	Până la 350 000	30
2	Între 350 001 și 500 000	32
3	Între 500 001 și 650 000	34
4	Peste 650 000	36

Consiliul județean se completează cu președintele consiliului județean, ales în condițiile legii pentru alegerea autorităților administrației publice locale, care are drept de vot și conduce ședințele acestuia. Funcția de președinte al consiliului județean și funcția de vicepreședinte al consiliului județean sunt funcții de demnitate publică.

1. Constituirea consiliului județean

Dispozițiile art. 113-122 din Codul administrativ se aplică în mod corespunzător pentru constituirea consiliului județean, validarea mandatelor fiind realizată de tribunalul în a cărui circumscripție se află unitatea administrativ-teritorială. Încheierea de validare sau invalidare poate fi atacată de cei interesați la curtea de apel în a cărei circumscripție se află tribunalul.



de reținut!

3. Atribuțiile consiliului județean. Potrivit art 173 din Codul administrativ, Consiliul județean îndeplinește următoarele categorii principale de atribuții:

- a) atribuții privind înființarea, organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, ale instituțiilor publice de interes județean și ale societăților și regiilor autonome de interes județean;
- b) atribuții privind dezvoltarea economico-socială a județului;
- c) atribuții privind administrarea domeniului public și privat al județului;
- d) atribuții privind gestionarea serviciilor publice de interes județean;
- e) atribuții privind cooperarea interinstituțională pe plan intern și extern;
- f) alte atribuții prevăzute de lege.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la lit. a), consiliul județean:

- a) alege din rândul consilierilor județeni 2 vicepreședinți, la propunerea președintelui sau a consilierilor județeni;
- b) hotărăște înființarea sau reorganizarea de instituții, servicii publice, societăți și regii autonome, în condițiile legii;
- c) aprobă, în condițiile legii, la propunerea președintelui consiliului județean, regulamentul de organizare și funcționare a consiliului județean, organigrama, statul de funcții, regulamentul de organizare și funcționare ale aparatului de specialitate al consiliului județean, precum și ale instituțiilor publice de interes județean și ale societăților și regiilor autonome de interes județean;
- d) exercită, în numele județului, toate drepturile și obligațiile corespunzătoare participațiilor deținute la societăți sau regii autonome, în condițiile legii.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la lit. b), consiliul județean:

- a) aprobă, la propunerea președintelui consiliului județean, bugetul județului, virările de credite, modul de utilizare a rezervei bugetare și contul de încheiere a exercițiului bugetar. Dispozițiile art. 129 alin. (4) se aplică în mod corespunzător;
- b) aprobă, la propunerea președintelui consiliului județean, contractarea și/sau garantarea împrumuturilor, precum și contractarea de datorie publică locală prin emisiuni de titluri de valoare în numele județului, în condițiile legii;
- c) stabilește și aprobă impozite și taxe, în condițiile legii;
- d) adoptă strategii, prognoze și programe de dezvoltare economico-socială și de mediu a județului sau din proprie inițiativă, pe baza propunerilor primite de la consiliile locale; dispune, aprobă și urmărește, în cooperare cu autoritățile administrației publice locale comunale, orașenești și municipale interesate, măsurile necesare, inclusiv cele de ordin financiar, pentru realizarea acestora;
- e) stabilește, pe baza avizului consiliilor locale ale unităților administrativ-teritoriale implicate, proiectele de organizare și amenajare a teritoriului județului, precum și de dezvoltare urbanistică generală a acestuia și a unităților administrativ-teritoriale componente; urmărește modul de

realizare a acestora, în cooperare cu autoritățile administrației publice comunale, orașenești sau municipale implicate;

f) aprobă documentațiile tehnico-economice pentru lucrările de investiții de interes județean, în limitele și în condițiile legii.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la lit. c), consiliul județean:

a) hotărăște darea în administrare, concesionarea, închirierea sau darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate publică a județului, după caz, precum și a serviciilor publice de interes județean, în condițiile prezentului cod;

b) hotărăște vânzarea, darea în administrare, concesionarea, închirierea sau darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate privată a județului, după caz, în condițiile legii;

c) atribuie, în condițiile legii, denumiri de obiective de interes județean.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la lit. d), consiliul județean asigură, potrivit competențelor sale și în condițiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes județean privind:

a) educația;

b) serviciile sociale pentru protecția copilului, a persoanelor cu handicap, a persoanelor vârstnice, a familiei și a altor persoane sau grupuri aflate în nevoie socială;

c) sănătatea;

d) cultura;

e) tineretul;

f) sportul;

g) ordinea publică;

h) situațiile de urgență;

i) protecția și refacerea mediului;

j) conservarea, restaurarea și punerea în valoare a monumentelor istorice și de arhitectură, a parcurilor, grădinilor publice și rezervațiilor naturale;

k) evidența persoanelor;

l) podurile și drumurile publice;

m) serviciile comunitare de utilitate publică de interes județean;

n) turism;

o) dezvoltare rurală;

p) dezvoltare economică;

q) alte servicii publice stabilite prin lege.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la lit. d), consiliul județean:

a) sprijină, în condițiile legii, activitatea cultelor religioase;

b) emite avizele, acordurile și autorizațiile date în competența sa prin lege;

c) acordă asistență tehnică în domenii specifice, în condițiile legii, unităților administrativ-teritoriale din județ, la cererea acestora.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la lit. e), consiliul județean:

a) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române ori străine, inclusiv cu parteneri din societatea civilă, în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public județean;

b) hotărăște, în condițiile legii, înfrățirea județului cu unități administrativ-teritoriale din alte țări;

c) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu alte unități administrativ-teritoriale din țară ori din străinătate, precum și aderarea la asociații naționale și internaționale ale autorităților administrației publice locale, în vederea promovării unor interese comune.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la lit. b) și d), consiliul județean:

a) poate asigura, în tot sau în parte, cu acordul titularului dreptului de proprietate sau al celui de administrare, lucrările și fondurile necesare pentru reabilitarea, dotarea și funcționarea clădirilor în care își desfășoară activitatea autorități sau instituții publice a căror activitate prezintă un interes județean. Bunurile achiziționate pentru dotări rămân în proprietatea județului;

b) poate asigura, în tot sau în parte, cu acordul instituției sau autorității publice titulare a dreptului de proprietate sau de administrare, lucrări de amenajare, dotare și întreținere a clădirilor sau terenurilor aflate în proprietatea publică sau privată a statului, în scopul creșterii nivelului de atractivitate turistică a unității administrativ-teritoriale, cu condiția ca, prin acordul

exprimat, titularul dreptului să permită accesul publicului în spațiile astfel îmbunătățite pe o perioadă de minimum 5 ani. Bunurile achiziționate pentru dotări rămân în proprietatea județului.

Instituțiile publice de interes județean. Consiliile județene pot înființa instituții publice de interes județean în principalele domenii de activitate, potrivit specificului și nevoilor colectivității locale, cu respectarea prevederilor legale și în limita mijloacelor financiare de care dispun. Numirea și eliberarea din funcție a personalului din cadrul instituțiilor publice de interes județean se fac de conducătorii acestora, în condițiile legii. Numirea, sancționarea, suspendarea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu sau de muncă, după caz, a conducătorilor instituțiilor se fac de către președintele consiliului județean, prin dispoziție, în condițiile legii.

Reprezentarea județului în asociațiile de dezvoltare intercomunitară și la nivelul operatorilor regionali. Județul este reprezentat de drept în adunările generale ale asociațiilor de dezvoltare intercomunitară și în adunările generale ale operatorilor regionali și locali de servicii comunitare de utilități publice de către președintele consiliului județean. Președintele consiliului județean poate delega calitatea sa de reprezentant de drept în adunările generale unuia dintre vicepreședinții consiliului județean, secretarului general al județului, administratorului public, precum și oricăror alte persoane din cadrul aparatului de specialitate propriu sau din cadrul unei instituții publice de interes județean.

Desemnarea consilierilor județeni de reprezentare a intereselor unității administrativ-teritoriale. Consilierii județeni împuterniciți să reprezinte interesele unității administrativ-teritoriale în societăți, regii autonome de interes județean și alte organisme de cooperare sau parteneriat sunt desemnați, prin hotărâre a consiliului județean, în condițiile legii, cu respectarea regimului incompatibilităților aplicabil și a configurației politice de la ultimele alegeri locale.



de reținut!

5. **Funcționarea consiliului județean.** Consiliul județean se alege pentru un mandat de 4 ani în condițiile legii privind alegerea autorităților administrației publice locale. Mandatul consiliului județean se exercită de la data la care consiliul județean este legal constituit până la data la care consiliul județean nou-ales este legal constituit. Mandatul consiliului județean poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau catastrofă ori alte situații expres prevăzute de lege atunci când, datorită acestor situații, nu pot fi organizate alegeri.



Tipurile de ședințe ale consiliului județean. Consiliul județean se întrunește în ședință ordinară cel puțin o dată pe lună, la convocarea președintelui consiliului județean. Consiliul județean se poate întruni și în ședințe extraordinare ori de câte ori este necesar, pentru problemele urgente, care nu pot fi amânate până la următoarea ședință ordinară, la cererea președintelui consiliului județean sau a cel puțin unei treimi din numărul membrilor consiliului, ori, la solicitarea prefectului, adresată președintelui consiliului județean, în cazuri excepționale care necesită adoptarea de măsuri imediate pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor calamităților, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor sau epizootiilor, pentru apărarea ordinii și liniștii publice.



Convocarea ședințelor consiliului județean. Convocarea consiliului județean se face în scris, prin intermediul secretarului general al județului. Data ședinței consiliului județean precizată cu ocazia convocării este stabilită, cu respectarea modului de calcul al termenelor procedurale, prevăzut de [art. 181 din Legea nr. 134/2010, republicată](#), cu modificările ulterioare, astfel: a) în termen de 5 zile de la data comunicării dispoziției de convocare pentru ședințele ordinare; b) în termen de 3 zile de la data comunicării dispoziției sau documentului de convocare pentru ședințele extraordinare.

În caz de forță majoră și de maximă urgență, pentru rezolvarea intereselor locuitorilor județului, convocarea consiliului județean, prin excepție, se poate face de îndată.

Odată cu notificarea convocării, sunt puse la dispoziție consilierilor județeni materialele înscrise pe ordinea de zi.

În situația în care președintele consiliului județean se află în imposibilitatea de a convoca consiliul în ședință ordinară, aceasta se face de către vicepreședintele desemnat în condițiile art. 192 alin. (1). Prevederile art. 134 se aplică în mod corespunzător.



Cvorumul ședințelor consiliului județean. Ședințele consiliului județean se desfășoară legal în prezența majorității consilierilor județeni în funcție. Prezența consilierilor județeni la ședințele consiliului județean și ale comisiilor de specialitate este obligatorie. Prevederile art. 137 alin. (2)-(5) se aplică în mod corespunzător.

Conducerea ședințelor consiliului județean. Ședințele consiliului județean sunt conduse de președintele consiliului județean sau, în lipsa acestuia, de vicepreședintele desemnat în condițiile art. 192 alin. (1) sau (2), după caz. În cazul în care, din motive întemeiate, lipsește și

vicepreședintele desemnat în condițiile art. 192 alin. (2), ședința este condusă de celălalt vicepreședinte sau, în cazul în care și acesta din urmă lipsește, de un consilier județean, ales cu majoritate absolută. Prevederile art. 123 alin. (4) se aplică în mod corespunzător.

Adoptarea hotărârilor consiliului județean. În exercitarea atribuțiilor ce îi revin, consiliul județean adoptă hotărâri cu majoritate calificată, absolută sau simplă, după caz. Proiectele de hotărâri pot fi propuse de consilieri județeni, de președintele consiliului județean, de vicepreședinții consiliului județean sau de cetățeni. Redactarea proiectelor se face de către cei care le propun, cu sprijinul secretarului general al unității administrativ-teritoriale și al serviciilor din cadrul aparatului de specialitate al consiliului județean. Hotărârile se semnează de președinte sau, în lipsa acestuia, de vicepreședintele consiliului județean sau consilierul județean care a condus ședința și se contrasemnează de secretarul general al județului. Dispozițiile art. 124-127, 135, 136, 138, 139, 140 alin. (2) și (3), precum și ale art. 141 se aplică în mod corespunzător.



de reținut!

6. Dizolvarea consiliului județean.



Consiliul județean se dizolvă de drept în condițiile art. 143 alin. (1). Președintele consiliului județean, vicepreședinții consiliului județean, secretarul general al județului, prefectul sau orice altă persoană interesată sesizează instanța de contencios administrativ cu privire la cazurile prevăzute de lege. Instanța analizează situația de fapt și se pronunță cu privire la dizolvarea consiliului județean. Hotărârea instanței este definitivă și se comunică prefectului.

Referendumul local la nivel județean. Consiliul județean poate fi dizolvat prin referendum local la nivel județean, 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 în Registrul electoral cu domiciliul sau reședința în unitatea administrativ-teritorială. Cheltuielile pentru organizarea referendumului se suportă din bugetul județean.

Referendumul local la nivel județean este organizat de o comisie, numită prin ordin al prefectului, compusă din prefect, un reprezentant al consiliului județean desemnat prin hotărâre a consiliului județean și un judecător de la tribunal. Secretariatul comisiei este asigurat de instituția prefectului.

Referendumul local la nivel județean este valabil dacă s-au prezentat la urne cel puțin 30% din numărul total al locuitorilor cu drept de vot înscriși în Registrul electoral cu domiciliul sau reședința în unitatea administrativ-teritorială. Activitatea consiliului județean încetează înainte de termen dacă s-au pronunțat în acest sens cel puțin jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate, iar rezultatul referendumului a fost validat în condițiile legii.



Organizarea alegerilor după dizolvarea consiliului județean sau după validarea rezultatului referendumului. În termen de maximum 90 de zile de la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești prin care s-a constatat dizolvarea consiliului județean sau, după caz, de la validarea rezultatului referendumului, se organizează alegeri pentru alegerea unui nou consiliu județean. Stabilirea datei pentru organizarea alegerii noului consiliu județean se face de Guvern, la propunerea autorităților cu atribuții în organizarea alegerilor locale pe baza solicitării prefectului.



Rezolvarea treburilor publice curente în cazul dizolvării consiliului județean. Până la constituirea noului consiliu județean, problemele curente ale administrației județului sunt rezolvate de președintele consiliului județean sau, în absența acestuia, de secretarul general al județului care acționează pe baza unei împuterniciri speciale date de Guvern, prin ministerul cu atribuții în domeniul administrației publice.

În situația excepțională în care consiliul județean este dizolvat, președintele consiliului județean se află în imposibilitatea exercitării atribuțiilor sale ca urmare a încetării sau suspendării mandatului său ori a altor situații prevăzute de lege, iar funcția de secretar general al județului este vacantă, prefectul numește prin ordin o persoană prin detașare, în condițiile părții a VI-a titlul II din codul administrativ, care să exercite atribuțiile de secretar general al județului pentru a rezolva problemele curente ale județului, până la ocuparea funcției publice de conducere de secretar general al unității administrativ-teritoriale în condițiile legii. Persoana desemnată trebuie să îndeplinească condițiile de studii și vechime în specialitatea studiilor necesare pentru ocuparea funcției de secretar general al unității administrativ-teritoriale prevăzute la titlul VII al prezentei părți și la partea a VI-a titlul II, din codul administrativ. În aceasta situație, prin excepție de la prevederile părții a VI-a titlul II din codul administrativ, concursul pentru ocuparea funcției de conducere de secretar general al județului se organizează de către instituția prefectului. Numirea în funcția de secretar general al județului se face, în această situație sau în situația în care procedura de organizare a concursului a fost demarată anterior situației excepționale prevăzute mai sus, de către prefectul județului.

Sectiunea a III-a Primarul și viceprimarul Primarul

I. Primarul și viceprimarul.

Comunele, orașele și municipiile au câte un primar și câte un viceprimar, iar municipiile reședință de județ au câte un primar și câte 2 viceprimari, aleși în condițiile legii. Funcția de primar și funcția de viceprimar sunt funcții de demnitate publică.



de reținut!

Validarea alegerii primarului. Mandatul primarului declarat ales este validat în termen de 20 de zile de la data desfășurării alegerilor de către judecătoria în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au avut loc alegeri, în procedură necontencioasă. Validarea se realizează la judecătoria, după depunerea raportului detaliat al veniturilor și cheltuielilor electorale, potrivit legii privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, prin încheiere pronunțată în camera de consiliu, fără a fi aplicabilă procedura de regularizare a cererii.

Invalidarea alegerii primarului se poate pronunța în cazul în care se constată, potrivit legii privind alegerea autorităților administrației publice locale, încălcarea condițiilor de eligibilitate sau dacă alegerea acestuia s-a făcut prin fraudă electorală.

Încheierea judecătoriei privind validarea sau, după caz, invalidarea alegerii primarului se comunică de îndată prefectului și secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, care are obligația aducerii la cunoștință publică prin afișarea acesteia la sediul unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, în termen de cel mult 24 de ore de la comunicare.

În termen de 2 zile de la aducerea la cunoștință publică, cei interesați pot formula apel împotriva încheierii judecătoriei de validare sau invalidare a alegerii primarului la tribunal. Apelul se soluționează de tribunal în termen de 5 zile de la sesizare, hotărârea fiind definitivă. Hotărârea se comunică de îndată prefectului, secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, primarului declarat ales și se aduce la cunoștință publică. Pronunțarea încheierii judecătoriei, respectiv pronunțarea hotărârii tribunalului se poate amâna, o singură dată, cel mult 24 de ore, iar termenul pentru motivarea încheierii, respectiv a hotărârii este de cel mult 48 de ore de la pronunțare.

Rezultatul validării sau invalidării alegerii primarului se prezintă în prima ședință privind ceremonia de constituire sau, după caz, într-o ședință extraordinară a consiliului local. În caz de invalidare a alegerii primarului, Guvernul, la propunerea autorităților cu atribuții în organizarea alegerilor locale, pe baza solicitării prefectului, stabilește data alegerilor. Acestea se organizează în termen de maximum 90 de zile de la data invalidării sau, după caz, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești, în condițiile legii.

Depunerea jurământului și intrarea în exercițiul de drept al mandatului. Primarul depune jurământul în prima ședință privind ceremonia de constituire a consiliului local sau în fața judecătorului delegat, în camera de consiliu, în cazul în care prima ședință privind ceremonia de constituire a consiliului local nu are loc în termen de 60 de zile de la data alegerilor. Primarul care refuză să depună jurământul este considerat demisionat de drept. După depunerea jurământului, primarul intră în exercițiul de drept al mandatului.

Mandatul primarului. Mandatul primarului este de 4 ani. Durata mandatului constituie vechime în muncă și în specialitatea studiilor absolvite. Mandatul primarului se exercită până la depunerea jurământului de către primarul nou-ales. Mandatul primarului poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război, calamitate naturală, dezastru sau sinistru deosebit de grav.



de reținut!

Rolul, numirea și eliberarea din funcție a viceprimarului.

Viceprimarul este subordonat primarului și, în situațiile prevăzute de lege, înlocuitorul de drept al acestuia, situație în care exercită, în numele primarului, atribuțiile ce îi revin acestuia. Primarul poate delega o parte din atribuțiile sale viceprimarului. Pe durata exercitării mandatului, viceprimarul își păstrează statutul de consilier local, fără a beneficia de indemnizația aferentă acestui statut, fiindu-i aplicabile incompatibilitățile specifice funcției de viceprimar prevăzute de [cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003](#), cu modificările și completările ulterioare.

Durata mandatului viceprimarului este egală cu durata mandatului consiliului local. În cazul în care mandatul consiliului local încetează sau încetează calitatea de consilier local, înainte de expirarea duratei normale de 4 ani, încetează de drept și mandatul viceprimarului, fără vreo altă formalitate.

Viceprimarul este ales, prin vot secret, cu majoritate absolută, din rândul membrilor consiliului local, la propunerea primarului sau a consilierilor locali. Exercitarea votului se face pe bază de buletine de vot. Alegerea viceprimarului se realizează prin hotărâre a consiliului local.

În situația în care se aleg doi viceprimari, sunt declarați aleși candidații care au obținut votul majorității absolute. În această situație, consiliul local desemnează, prin hotărâre, care dintre cei doi viceprimari exercită primul calitatea de înlocuitor de drept al primarului.

Eliberarea din funcție a viceprimarului se poate face de consiliul local, prin hotărâre adoptată, prin vot secret, cu majoritatea a două treimi din numărul consilierilor în funcție, la propunerea temeinic motivată a primarului sau a unei treimi din numărul consilierilor locali în funcție. Eliberarea din funcție a viceprimarului nu se poate face în ultimele 6 luni ale mandatului consiliului local.

La deliberarea și adoptarea hotărârilor care privesc alegerea sau eliberarea din funcție a viceprimarului participă și votează consilierul local care candidează la funcția de viceprimar, respectiv viceprimarul în funcție a cărui schimbare se propune.

Indemnizația primarului și a viceprimarului. Pe durata mandatului, primarii și viceprimarii au dreptul la o indemnizație lunară, stabilită potrivit legii privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. Primarii și viceprimarii au dreptul la decontarea, în condițiile legii, a cheltuielilor legate de exercitarea mandatului, respectiv plata cheltuielilor de transport, cazare, indemnizația de delegare sau deplasare, după caz, precum și a altor cheltuieli prevăzute de lege, altele decât indemnizația prevăzută la alin. (1).



de reținut!

II. Rolul și atribuțiile primarului.

a. Rolul primarului.

Potrivit art. 154 din Codul administrative, primarul asigură respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a prevederilor [Constituției](#), precum și punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, a hotărârilor consiliului local. Primarul dispune măsurile necesare și acordă sprijin pentru aplicarea ordinelor și instrucțiunilor cu caracter normativ ale miniștrilor, ale celorlalți conducători ai autorităților administrației publice centrale, ale prefectului, a dispozițiilor președintelui consiliului județean, precum și a hotărârilor consiliului județean, în condițiile legii.

Pentru punerea în aplicare a activităților date în competența sa prin actele prevăzute la alin. (1), primarul are în subordine un aparat de specialitate. Aparatul de specialitate al primarului este structurat pe compartimente funcționale încadrate cu funcționari publici și personal contractual.

Primarul conduce instituțiile publice de interes local, precum și serviciile publice de interes local.

Primarul participă la ședințele consiliului local și are dreptul să își exprime punctul de vedere asupra tuturor problemelor înscrise pe ordinea de zi, precum și de a formula amendamente de fond sau de formă asupra oricăror proiecte de hotărâri, inclusiv ale altor inițiatori. Punctul de vedere al primarului se consemnează, în mod obligatoriu, în procesul-verbal al ședinței.

Primarul, în calitatea sa de autoritate publică executivă a administrației publice locale, reprezintă unitatea administrativ-teritorială în relațiile cu alte autorități publice, cu persoanele fizice sau juridice române și străine, precum și în justiție.



de reținut!

b. Atribuțiile primarului. Potrivit art. 155, alin. (1), primarul îndeplinește următoarele categorii principale de atribuții:

- a) atribuții exercitate în calitate de reprezentant al statului, în condițiile legii;
- b) atribuții referitoare la relația cu consiliul local;
- c) atribuții referitoare la bugetul local al unității administrativ-teritoriale;
- d) atribuții privind serviciile publice asigurate cetățenilor, de interes local;
- e) alte atribuții stabilite prin lege.



În temeiul alin. (1) lit. a), primarul, în calitate de reprezentant al statului îndeplinește:

- a) funcția de ofițer de stare civilă și de autoritate tutelară și asigură funcționarea serviciilor publice locale de profil;
- b) atribuții privind organizarea și desfășurarea alegerilor, referendumului și a recensământului;
- c) îndeplinește alte atribuții stabilite prin lege.

Potrivit art. 156, În exercitarea atribuțiilor de autoritate tutelară și de ofițer de stare civilă, a sarcinilor ce îi revin din actele normative privitoare la recensământ, la organizarea și desfășurarea alegerilor, la luarea măsurilor de protecție civilă, precum și a altor atribuții stabilite prin lege, primarul acționează și ca reprezentant al statului în comuna, în orașul sau în municipiul

în care a fost ales. În această calitate, primarul poate solicita prefectului, în condițiile legii, sprijinul conducătorilor serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, dacă sarcinile ce îi revin nu pot fi rezolvate prin aparatul de specialitate.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (1) lit. b) - atribuții referitoare la relația cu consiliul local, primarul:

a) prezintă consiliului local, în primul trimestru al anului, un raport anual privind starea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale, care se publică pe pagina de internet a unității administrativ-teritoriale în condițiile legii;

b) participă la ședințele consiliului local și dispune măsurile necesare pentru pregătirea și desfășurarea în bune condiții a acestora;

c) prezintă, la solicitarea consiliului local, alte rapoarte și informații;

d) elaborează, în urma consultărilor publice, proiectele de strategii privind starea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale, le publică pe site-ul unității administrativ-teritoriale și le supune aprobării consiliului local.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (1) lit. c) - atribuții referitoare la bugetul local al unității administrativ-teritoriale, primarul:

a) exercită funcția de ordonator principal de credite;

b) întocmește proiectul bugetului unității administrativ-teritoriale și contul de încheiere a exercițiului bugetar și le supune spre aprobare consiliului local, în condițiile și la termenele prevăzute de lege;

c) prezintă consiliului local informații periodice privind execuția bugetară, în condițiile legii;

d) inițiază, în condițiile legii, negocieri pentru contractarea de împrumuturi și emiterea de titluri de valoare în numele unității administrativ-teritoriale;

e) verifică, prin compartimentele de specialitate, corecta înregistrare fiscală a contribuabililor la organul fiscal teritorial, atât a sediului social principal, cât și a sediului secundar.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (1) lit. d) - atribuții privind serviciile publice asigurate cetățenilor, primarul:

a) coordonează realizarea serviciilor publice de interes local, prin intermediul aparatului de specialitate sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local;

b) ia măsuri pentru prevenirea și, după caz, gestionarea situațiilor de urgență;

c) ia măsuri pentru organizarea executării și executarea în concret a activităților din domeniile prevăzute la art. 129 alin. (6) și (7);

d) ia măsuri pentru asigurarea inventarierii, evidenței statistice, inspecției și controlului furnizării serviciilor publice de interes local prevăzute la art. 129 alin. (6) și (7), precum și a bunurilor din patrimoniul public și privat al unității administrativ-teritoriale;

e) numește, sancționează și dispune suspendarea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condițiile legii, pentru personalul din cadrul aparatului de specialitate, precum și pentru conducătorii instituțiilor și serviciilor publice de interes local;

f) asigură elaborarea planurilor urbanistice prevăzute de lege, le supune aprobării consiliului local și acționează pentru respectarea prevederilor acestora;

g) emite avizele, acordurile și autorizațiile date în competența sa prin lege și alte acte normative, ulterior verificării și certificării de către compartimentele de specialitate din punctul de vedere al regularității, legalității și de îndeplinire a cerințelor tehnice;

h) asigură realizarea lucrărilor și ia măsurile necesare conformării cu prevederile angajamentelor asumate în procesul de integrare europeană în domeniul protecției mediului și gospodării apelor pentru serviciile furnizate cetățenilor.

Primarul desemnează funcționarii publici anume împuterniciți să ducă la îndeplinire obligațiile privind comunicarea citațiilor și a altor acte de procedură, în condițiile [Legii nr. 135/2010](#), cu modificările și completările ulterioare.

Pentru exercitarea corespunzătoare a atribuțiilor sale, primarul colaborează cu serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, precum și cu autoritățile administrației publice locale și județene.

Numirea conducătorilor instituțiilor publice de interes local, respectiv ai serviciilor publice de interes local se face pe baza concursului sau examenului organizat potrivit procedurilor și criteriilor aprobate de consiliul local la propunerea primarului, în condițiile părții a VI-a titlul II capitolul VI sau titlul III capitolul IV, după caz.



c. Delegarea atribuțiilor. Primarul poate delega, prin dispoziție, atribuțiile ce îi sunt conferite de lege și alte acte normative viceprimarului, secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, conducătorilor compartimentelor funcționale sau personalului din aparatul de specialitate, administratorului public, precum și conducătorilor instituțiilor și serviciilor publice de interes local, în funcție de competențele ce le revin în domeniile respective.

Dispoziția de delegare trebuie să prevadă perioada, atribuțiile delegate și limitele exercitării atribuțiilor delegate, sub sancțiunea nulității. Dispoziția de delegare nu poate avea ca obiect toate atribuțiile prevăzute de lege în sarcina primarului. Delegarea de atribuții se face numai cu informarea prealabilă a persoanei căreia i se delegă atribuțiile. Persoana căreia i-au fost delegate atribuții în aceste condiții, exercită pe perioada delegării atribuțiile funcției pe care o deține, precum și atribuțiile delegate; este interzisă subdelegarea atribuțiilor. Persoana căreia i-au fost delegate atribuții răspunde civil, administrativ sau penal, după caz, pentru faptele săvârșite cu încălcarea legii în exercitarea acestor atribuții.

d. Cabinetul primarului și viceprimarului

Primarii și viceprimarii comunelor, ai orașelor, ai municipiilor și ai sectoarelor municipiului București pot înființa, în limita numărului maxim de posturi aprobate, cabinetul primarului, respectiv al viceprimarului, în condițiile prevăzute de partea a VI-a titlul III capitolul II, din codul administrativ.



III. Suspendarea și încetarea mandatului primarului.

2. Potrivit art. 159, alin. (1), mandatul primarului se suspendă de drept în următoarele situații:

- a) a fost dispusă măsura arestării preventive;
- b) a fost dispusă măsura arestului la domiciliu.

Aceste măsuri, dispuse în condițiile [Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală](#), cu modificările și completările ulterioare, se comunică de îndată de către instanța de judecată prefectului, care, prin ordin, în termen de maximum 48 de ore de la comunicare, constată suspendarea mandatului. Ordinul de suspendare se comunică, în termen de maximum 48 de ore de la emitere, primarului.

Suspendarea durează până la încetarea situațiilor mai sus precizate. În cazul în care față de primarul suspendat din funcție a fost dispusă clasarea ori renunțarea la urmărirea penală sau instanța judecătorească a dispus achitarea sau încetarea procesului penal, acesta are dreptul, în condițiile legii, la plata drepturilor salariale corespunzătoare perioadei în care a fost suspendat.

Toate aceste prevederi se aplica și viceprimarului.



2. Potrivit art. 160, alin. (1), mandatul primarului încetează de drept, în următoarele cazuri:

- a) demisie;
- b) constatarea și sancționarea, în condițiile legii privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, a unei stări de incompatibilitate;
- c) schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială;
- d) condamnarea prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă la o pedeapsă privativă de libertate, indiferent de modalitatea de individualizare a executării pedepsei;
- e) punerea sub interdicție judecătorească;
- f) pierderea drepturilor electorale;
- g) imposibilitatea exercitării funcției din cauza unei boli grave, certificate, sau a altor motive temeinice dovedite, care nu permit desfășurarea activității în bune condiții timp de 6 luni, pe parcursul unui an calendaristic;
- h) pierderea, prin demisie, a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorității naționale pe a cărei listă a fost ales;
- i) condamnarea prin hotărâre rămasă definitivă pentru săvârșirea unei infracțiuni electorale pe durata procesului electoral în cadrul căruia a fost ales, indiferent de pedeapsa aplicată și de modalitatea de individualizare a executării acesteia;
- j) deces.

Data încetării de drept a mandatului, în cazurile enumerate la alin. (1) lit. a), c), g) și h), este data apariției evenimentului sau a împlinirii condițiilor care determină situația de încetare, după caz. Data încetării de drept a mandatului în cazul prevăzut la alin. (1) lit. b), în situația în care legalitatea raportului de evaluare prin care s-a constatat starea de incompatibilitate nu a fost contestată, este data expirării perioadei în care primarul are dreptul să conteste raportul de evaluare, în condițiile legii privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice. În situația în care este contestată legalitatea acestui act, data încetării de drept a mandatului este data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești.

Încetarea mandatului de primar în cazul schimbării domiciliului în altă unitate administrativ-teritorială poate interveni în aceleași condiții ca și încetarea mandatului consilierului local.

În cazurile prevăzute la alin. (1) lit. d)-f) și i), încetarea mandatului poate avea loc numai după rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.

Potrivit art. 161, **primarul poate demisiona**, anunțând în scris consiliul local și prefectul. La prima ședință a consiliului, demisia se consemnează în procesul-verbal.



În toate cazurile de încetare înainte de termen a mandatului de primar, prefectul emite un ordin prin care constată încetarea mandatului primarului. Ordinul are la bază un referat semnat de secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, precum și actele din care rezultă motivul legal de încetare a mandatului. Referatul secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale se transmite prefectului în termen de 10 zile de la data intervenirii situației de încetare de drept a mandatului primarului. Ordinul prefectului poate fi atacat de primar la instanța de contencios administrativ în termen de 10 zile de la comunicare. Instanța de contencios administrativ este obligată să se pronunțe în termen de 30 de zile, nefiind aplicabilă procedura de regularizare a cererii. În acest caz, procedura prealabilă nu se mai efectuează, iar hotărârea primei instanțe este definitivă.

Data organizării alegerilor pentru funcția de primar se stabilește de către Guvern, la propunerea autorităților cu atribuții în organizarea alegerilor, pe baza solicitării prefectului. Acestea se organizează în termen de maximum 90 de zile de la expirarea termenului de 10 zile de la comunicare (în care ordinul prefectului putea fi atacat la instanța de contencios administrativ) sau de la data pronunțării hotărârii instanței, în condițiile atacării ordinului prefectului, potrivit legii.



de reținut!

3. Încetarea mandatului în urma referendumului. Potrivit art. 162 din codul administrativ, mandatul primarului încetează ca urmare a rezultatului unui referendum local având ca obiect demiterea acestuia, conform procedurii prevăzute la art. 144 și 145 prevăzute pentru consiliul local, care se aplică în mod corespunzător.

Referendumul pentru încetarea mandatului primarului se organizează ca urmare a cererii adresate în acest sens prefectului de locuitorii comunei, orașului sau municipiului, ca urmare a nesocotirii de către acesta a intereselor generale ale colectivității locale sau a neexercitării atribuțiilor ce îi revin, potrivit legii, inclusiv a celor pe care le exercită ca reprezentant al statului.

Cererea cuprinde motivele ce au stat la baza acesteia, numele și prenumele, data și locul nașterii, seria și numărul buletinului sau ale cărții de identitate și semnătură olografă ale cetățenilor care au solicitat organizarea referendumului.

Organizarea referendumului trebuie să fie solicitată, în scris, de cel puțin 25% dintre locuitorii cu drept de vot înscrși în Registrul electoral cu domiciliul sau reședința în unitatea

administrativ-teritorială. Acest procent trebuie să fie realizat în fiecare dintre localitățile componente ale comunei, orașului sau municipiului.



4. Exercițarea temporară a atribuțiilor primarului. În caz de vacanță a funcției de primar, în caz de suspendare din funcție a acestuia, precum și în situațiile de imposibilitate de exercitare a mandatului, atribuțiile ce îi sunt conferite de lege sunt exercitate de drept de viceprimar sau, după caz, de unul dintre viceprimari, desemnat de consiliul local în condițiile art. 152 alin. (4), cu respectarea drepturilor și obligațiilor corespunzătoare funcției. Pe perioada exercitării de drept a atribuțiilor de primar, viceprimarul își păstrează dreptul de vot în cadrul consiliului local și primește o indemnizație lunară unică egală cu cea a funcției de primar.

În această situație, consiliul local poate delega, prin hotărâre, din rândul membrilor săi, un consilier local care îndeplinește temporar atribuțiile viceprimarului, cu respectarea drepturilor și obligațiilor corespunzătoare funcției. Pe perioada exercitării funcției de viceprimar, consilierul local beneficiază de o unică indemnizație lunară egală cu cea a funcției de viceprimar. Consiliul local poate hotărî retragerea delegării consilierului local care îndeplinește temporar atribuțiile viceprimarului desemnat înainte de încetarea situațiilor de vacanță sau suspendare din funcție a primarului.

Consiliul local poate hotărî înlocuirea viceprimarului care exercită primul calitatea de înlocuitor de drept al primarului, ales în condițiile art. 152 alin. (4).

În situația în care sunt suspendați din funcție, în același timp, atât primarul, cât și viceprimarul, precum și în situațiile de imposibilitate de exercitare de către aceștia a mandatului, consiliul local delegă un consilier local care îndeplinește atât atribuțiile primarului, cât și pe cele ale viceprimarului, până la încetarea situației respective, cu respectarea drepturilor și obligațiilor corespunzătoare funcției de primar. Pe perioada exercitării atribuțiilor de primar, precum și de viceprimar, consilierul local beneficiază de o unică indemnizație lunară egală cu cea a funcției de primar.

Dacă devin vacante, în același timp, atât funcția de primar, cât și cea de viceprimar, consiliul local alege un nou viceprimar, prevederile de mai sus referitoare la exercitarea temporară a atribuțiilor primarului de către viceprimar în caz de vacanță a funcției de primar, respectiv referitoare la delegarea prin hotărâre, a unui consilier local care să îndeplinească temporar atribuțiile viceprimarului, aplicându-se până la alegerea unui nou primar.

Sectiunea a IV-a

Executivul consiliului județean: președintele și vicepreședinții.



de reținut!

Președintele și vicepreședinții consiliului județean

Validarea alegerii președintelui consiliului județean, depunerea jurământului, intrarea în exercițiul de drept al mandatului de președinte al consiliului județean și durata mandatului președintelui și al vicepreședinților consiliului județean. Validarea mandatului de președinte al consiliului județean se realizează de către tribunalul în a cărei circumscripție se află unitatea administrativ-teritorială. Încheierea de validare sau invalidare poate fi atacată de cei interesați la curtea de apel în a cărei circumscripție se află tribunalul.

Președintele consiliului județean depune jurământul în prima ședință privind ceremonia de constituire a consiliului județean sau în fața președintelui tribunalului, în camera de consiliu, în cazul în care prima ședință privind ceremonia de constituire a consiliului județean nu are loc în termen de 60 de zile de la data alegerilor. Prevederile art. 150 alin. (2) și (3) se aplică în mod corespunzător.

Durata mandatului președintelui și al vicepreședinților consiliului județean este egală, de regulă, cu durata mandatului consiliului județean. În cazul în care mandatul consiliului județean încetează înainte de expirarea duratei normale de 4 ani, încetează de drept și mandatul vicepreședinților consiliului județean fără vreo altă formalitate.

Durata mandatului constituie vechime în muncă și în specialitatea studiilor absolvite.



de reținut!

Alegerea și eliberarea din funcție a vicepreședinților consiliului județean. Consiliul județean alege dintre membrii săi 2 vicepreședinți. Vicepreședinții consiliului județean se aleg prin vot secret, cu majoritate absolută. Președintele consiliului județean desemnează prin dispoziție care dintre cei doi vicepreședinți exercită primul atribuțiile sale în alte cazuri de absență decât cele prevăzute la art. 192 alin. (1).

Pe durata exercitării mandatului, vicepreședinții consiliului județean își păstrează statutul de consilier județean fără a beneficia de indemnizația aferentă acestui statut, fiindu-le aplicabile incompatibilitățile specifice funcției de vicepreședinte al consiliului județean prevăzute de [cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003](#), cu modificările și completările ulterioare.

Eliberarea din funcție a vicepreședinților consiliului județean se poate face de consiliul județean, prin vot secret, cu majoritatea a două treimi din numărul consilierilor în funcție, la propunerea temeinic motivată a cel puțin unei treimi din numărul acestora. Eliberarea din funcție a vicepreședinților consiliului județean nu se poate face în ultimele 6 luni ale mandatului consiliului județean.

La deliberarea și adoptarea hotărârilor care privesc alegerea sau eliberarea din funcție a vicepreședintelui consiliului județean participă și votează consilierul județean care candidează la

funcția de vicepreședinte al consiliului județean, respectiv vicepreședintele consiliului județean a cărui eliberare din funcție se propune.

Pe durata mandatului, președintele și vicepreședinții consiliului județean au dreptul la o indemnizație lunară, stabilită potrivit legii privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. Prevederile art. 153 alin. (2) se aplică președintelui consiliului județean și vicepreședinților consiliului județean în mod corespunzător.



de reținut!

Rolul președintelui consiliului județean.

Președintele consiliului județean reprezintă județul în relațiile cu celelalte autorități publice, cu persoanele fizice și juridice române și străine, precum și în justiție. Președintele consiliului județean răspunde în fața alegătorilor de buna funcționare a administrației județene.

Aparatul de specialitate al consiliului județean este subordonat președintelui consiliului județean.

Președintele consiliului județean asigură respectarea prevederilor [Constituției](#), punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, a hotărârilor consiliului județean, precum și a altor acte normative.



Atribuțiile președintelui consiliului județean. Președintele consiliului județean îndeplinește, în condițiile legii, următoarele categorii principale de atribuții:

- a) atribuții privind funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, a instituțiilor publice de interes județean și a societăților și regiilor autonome de interes județean;
- b) atribuții privind relația cu consiliul județean;
- c) atribuții privind bugetul județului;
- d) atribuții privind relația cu alte autorități ale administrației publice locale;
- e) atribuții privind serviciile publice de interes județean;
- f) alte atribuții prevăzute de lege.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la lit. a), președintele consiliului județean:

a) întocmește și supune spre aprobare consiliului județean regulamentul de organizare și funcționare a acestuia, organigrama, statul de funcții și regulamentul de organizare și funcționare a aparatului de specialitate, precum și ale instituțiilor publice de interes județean și ale societăților și regiilor autonome de interes județean;

b) numește, sancționează și dispune suspendarea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condițiile legii, pentru personalul din cadrul aparatului de specialitate al consiliului județean și pentru conducătorii instituțiilor și serviciilor publice de interes județean.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la lit. b), președintele consiliului județean:

a) conduce ședințele consiliului județean și dispune măsurile necesare pentru pregătirea și desfășurarea în bune condiții a acestora;

b) prezintă consiliului județean, anual sau la cerere, rapoarte cu privire la modul de îndeplinire a atribuțiilor sale și a hotărârilor consiliului județean.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la lit. c), președintele consiliului județean:

a) exercită funcția de ordonator principal de credite;

b) întocmește proiectul bugetului județului și contul de încheiere a exercițiului bugetar și le supune spre aprobare consiliului județean, în condițiile și la termenele prevăzute de lege;

c) urmărește modul de realizare a veniturilor bugetare și propune consiliului județean adoptarea măsurilor necesare pentru încasarea acestora la termen;

d) inițiază, cu aprobarea consiliului județean, negocieri pentru contractarea de împrumuturi și emisiuni de titluri de valoare în numele județului.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la lit. d), președintele consiliului județean:

a) îndrumă metodologic, prin aparatul de specialitate al consiliului județean, activitățile de stare civilă și autoritate tutelară desfășurate în comune, orașe și municipii;

b) poate acorda, fără plată, prin aparatul de specialitate al consiliului județean, sprijin, asistență tehnică, juridică și de orice altă natură, consiliilor locale sau primarilor, la cererea expresă a acestora.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la lit. e), președintele consiliului județean:

a) coordonează realizarea serviciilor publice de interes județean furnizate prin intermediul aparatului de specialitate al consiliului județean sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice de interes județean;

b) ia măsuri pentru organizarea executării și executarea în concret a activităților din domeniile prevăzute la art. 173 alin. (5) și (6);

c) ia măsuri pentru asigurarea inventarierii, evidenței statistice, inspecției și controlului furnizării serviciilor publice de interes județean prevăzute la art. 173 alin. (5) și (6), precum și a bunurilor din domeniul public și privat al județului;

d) emite avizele, acordurile și autorizațiile date în competența sa, prin lege;

e) coordonează și controlează organismele prestatoare de servicii publice de interes județean, înființate de consiliul județean și subordonate acestuia;

f) coordonează și controlează realizarea activităților de investiții și reabilitare a infrastructurii județene.

Președintele consiliului județean poate delega, prin dispoziție, atribuțiile vicepreședinților, conducătorilor compartimentelor funcționale sau personalului din aparatul de specialitate, administratorului public, secretarului general al județului, precum și conducătorilor instituțiilor și serviciilor publice de interes județean. Prevederile art. 157 se aplică în mod corespunzător.

În situații de urgență sau de forță majoră, președintele consiliului județean, în calitate sa de vicepreședinte al comitetului pentru situații de urgență, colaborează cu prefectul județului.

Președintele consiliului județean poate fi membru în autoritatea teritorială de ordine publică.



de reținut!

Exercitarea temporară a atribuțiilor președintelui consiliului județean. Potrivit art. 192 din Codul administrative, în caz de vacanță a funcției de președinte al consiliului județean, de suspendare a mandatului președintelui consiliului județean, precum și în situațiile de imposibilitate de exercitare a mandatului, atribuțiile acestuia sunt exercitate de drept de unul dintre vicepreședinți, desemnat de consiliul județean, prin vot secret, cu majoritate absolută, cu respectarea drepturilor și obligațiilor corespunzătoare funcției de președinte al consiliului județean.

În această situația, consiliul județean poate delega, prin hotărâre, din rândul membrilor săi, un consilier județean care îndeplinește temporar atribuțiile vicepreședintelui consiliului județean, cu respectarea drepturilor și obligațiilor corespunzătoare funcției. Pe perioada exercitării funcției de vicepreședinte al consiliului județean, consilierul județean beneficiază de o unică indemnizație lunară egală cu cea a funcției de vicepreședinte al consiliului județean

Consiliul județean poate hotărî retragerea delegării consilierului județean care îndeplinește temporar atribuțiile vicepreședintelui consiliului județean desemnat în condițiile de mai sus, înainte de încetarea situațiilor de vacanță a funcției de președinte al consiliului județean, de suspendare a mandatului președintelui consiliului județean, precum și în situațiile de imposibilitate de exercitare a mandatului.

În situația în care sunt suspendați din funcție, în același timp, atât președintele consiliului județean, cât și vicepreședinții consiliului județean, precum și în situațiile de imposibilitate de exercitare de către aceștia a mandatului, consiliul județean delegă un consilier județean care îndeplinește atât atribuțiile președintelui consiliului județean, cât și pe cele ale vicepreședinților consiliului județean, până la încetarea situației respective, cu respectarea drepturilor și obligațiilor corespunzătoare funcției de președinte al consiliului județean. Pe perioada exercitării atribuțiilor de președinte al consiliului județean, precum și de vicepreședinte al consiliului județean, consilierul județean beneficiază de o unică indemnizație lunară egală cu cea a funcției de vicepreședinte al consiliului județean.

Dacă devin vacante, în același timp, atât funcția de președinte al consiliului județean, cât și cea de vicepreședinți ai consiliului județean, consiliul județean alege alți vicepreședinți ai consiliului județean în condițiile art. 188, prevederile alin. (1) și (3) aplicându-se până la alegerea unui nou președinte al consiliului județean.



Suspendarea și încetarea mandatului președintelui consiliului județean și suspendarea mandatului vicepreședintelui consiliului județean. Președintelui și vicepreședintelui consiliului județean li se aplică în mod corespunzător prevederile art. 159. Președintelui consiliului județean i se aplică în mod corespunzător prevederile art. 160-162.

Cabinetul președintelui și vicepreședintelui consiliului județean. Președintele și vicepreședinții consiliului județean pot înființa, în limita numărului maxim de posturi aprobate, cabinetul președintelui, respectiv al vicepreședintelui consiliului județean, în condițiile prevăzute de partea a VI-a titlul III capitolul II.

Secțiunea a V-a **Aspecte privind actele autoritatilor locale și mandatul acestora**

A. Actele autorităților administrației publice locale



de reținut!

Limba oficială și folosirea limbii minorităților naționale. În raporturile dintre cetățeni și autoritățile administrației publice locale se folosește limba română. În unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, stabilit la ultimul recensământ, în raporturile lor cu autoritățile administrației publice locale, cu aparatul de specialitate și organismele subordonate acestora, aceștia se pot adresa, oral sau în scris, și în limba minorității naționale respective și primesc răspunsul atât în limba română, cât și în limba minorității naționale respective.

În scopul exercitării acestui drept, autoritățile administrației publice locale, instituțiile publice aflate în subordinea acestora, precum și serviciile publice deconcentrate au obligația să pună la dispoziția cetățenilor aparținând unei minorități naționale formulare și texte administrative de uz curent în format bilingv, respectiv în limba română și în limba minorității naționale. Lista formularelor și a tipurilor de texte administrative de uz curent se stabilește prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Departamentului pentru Relații Interetnice elaborată în colaborare cu Institutul pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale, cu avizul ministerelor cu atribuții în domeniul administrației publice, finanțe publice și afaceri interne.

În aceste condiții, în posturile care au atribuții privind relații cu publicul sunt încadrate și persoane care cunosc limba minorității naționale respective.

Autoritățile administrației publice locale asigură inscripționarea denumirii localităților și a instituțiilor publice de sub autoritatea lor, precum și afișarea anunțurilor de interes public atât în limba română, cât și în limba minorității naționale respective, în condițiile mai sus prevazute.

Actele oficiale se întocmesc în mod obligatoriu în limba română, sub sancțiunea nulității.



de reținut!

Tipurile de acte administrative.

Potrivit art. 196 din Codul administrativ, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, autoritățile administrației publice locale adoptă sau emit, după caz, acte administrative cu caracter normativ sau individual, după cum urmează:

- a) consiliul local și consiliul județean adoptă hotărâri;
- b) primarul și președintele consiliului județean emit dispoziții.

În organizarea executării sau executării în concret a legii, autoritățile deliberative și cele executive adoptă, emit sau încheie, după caz, și alte acte juridice prin care se nasc, se modifică sau se sting drepturi și obligații.



Comunicarea și aducerea la cunoștință a actelor administrative.

Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale comunică actele administrative (hotărârile și dispozițiile) prefectului în cel mult 10 zile lucrătoare de la data adoptării, respectiv emiterii.

Hotărârile consiliului local se comunică primarului.

Comunicarea, însoțită de eventualele obiecții motivate cu privire la legalitate, se face în scris de către secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale și se înregistrează într-un registru special destinat acestui scop.

Hotărârile și dispozițiile se aduc la cunoștința publică și se comunică, în condițiile legii, prin grija secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale.

Hotărârile și dispozițiile, documentele și informațiile financiare, precum și alte documente prevăzute de lege se publică, pentru informare, în format electronic și în monitorul oficial local care se organizează potrivit [procedurii](#) prevăzute în anexa nr. 1.

Actele administrative cu caracter normative. Hotărârile și dispozițiile cu



caracter normativ devin obligatorii de la data aducerii lor la cunoștință publică. Aducerea la cunoștință publică a hotărârilor și a dispozițiilor cu caracter normativ se face în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect. În unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, stabilit la ultimul recensământ, hotărârile cu caracter normativ se aduc la cunoștință publică atât în limba română, cât și în limba minorității respective.



Actele administrative cu caracter individual. Comunicarea hotărârilor și dispozițiilor cu caracter individual către persoanele cărora li se adresează se face în cel mult 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect. Hotărârile și dispozițiile cu caracter individual produc efecte juridice de la data comunicării către persoanele cărora li se adresează. În unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, stabilit la ultimul recensământ, hotărârile cu caracter individual se comunică, la cerere, și în limba minorității respective.



Verificarea legalității actelor administrative. Dispozițiile primarului, hotărârile consiliului local și hotărârile consiliului județean sunt supuse controlului de legalitate exercitat de către prefect conform prevederilor art. 255.

B. Mandatul de ales local

Mandatul primarului, consilierului local, președintelui consiliului județean și al consilierului județean este de 4 ani și se exercită în condițiile legii. Consiliul local sau consiliul județean, primarul, precum și președintele consiliului județean aleși în cursul unui mandat, ca urmare a dizolvării consiliului local sau județean, respectiv a vacanței funcției de primar ori de președinte al consiliului județean, încheie mandatul precedentei autorități a administrației publice locale.

Consiliul local sau consiliul județean, precum și primarul sau președintele consiliului județean, aleși în urma organizării unor noi unități administrativ-teritoriale, își exercită mandatul numai până la organizarea următoarelor alegeri locale generale.



de reținut!

Suspendarea și încetarea mandatului de ales local.



a. Mandatul de consilier local, respectiv de consilier județean se suspendă în următoarele situații:

- a) a fost dispusă măsura arestării preventive;
- b) a fost dispusă măsura arestului la domiciliu;

c) a fost însărcinat de către consiliul din care face parte, de către Guvern sau de către Parlament cu exercitarea unei misiuni în țară sau în străinătate.

Măsurile prevăzute la lit. a) și b) dispuse în condițiile [Legii nr. 135/2010](#), cu modificările și completările ulterioare, se comunică de îndată de către instanța de judecată prefectului care, prin ordin, în termen de maximum 48 de ore de la comunicare, constată suspendarea mandatului.

Documentele corespunzătoare situației prevăzute la lit. c) se comunică de către emitent, în termen de 5 zile lucrătoare de la desemnare, secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale și primarului, respectiv președintelui consiliului județean, iar în prima ședință ulterioară comunicării consiliul local, respectiv consiliul județean, după caz, ia act de această situație, prin hotărâre.

Suspendarea durează până la încetarea situației care a determinat suspendarea.

Ordinul de suspendare emis pentru situațiile prevăzute la lit. a) și b), respectiv hotărârea prin care se ia act de suspendarea de drept a consilierului în condițiile lit. c) se comunică de îndată consilierului local, respectiv consilierului județean, în termen de maximum 48 de ore de la emiterea ordinului, respectiv hotărârii consiliului, după caz.

În cazul în care față de consilierul local, respectiv consilierul județean al cărui mandat a fost suspendat în condițiile lit. a) și b), a fost dispusă clasarea ori renunțarea la urmărirea penală sau instanța judecătorească a dispus achitarea sau încetarea procesului penal, acesta are dreptul la despăgubiri, în condițiile legii.



Încetarea mandatului de consilier local și de consilier județean.

Calitatea de consilier local, respectiv cea de consilier județean încetează la data declarării ca legal constituit a noului consiliu ales.

Calitatea de consilier local, respectiv cea de consilier județean încetează de drept înainte de expirarea duratei normale a mandatului, în următoarele cazuri:

- a) demisie;
- b) constatarea și sancționarea, în condițiile [Legii nr. 176/2010](#), cu modificările și completările ulterioare, a unei stări de incompatibilitate;
- c) schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială, inclusiv ca urmare a reorganizării acesteia;
- d) lipsa nemotivată de la mai mult de 3 ședințe ordinare și/sau extraordinare consecutive ale consiliului, desfășurate pe durata a trei luni calendaristice;
- e) lipsa nemotivată de la 3 întruniri ale consiliului, convocate pe durata a 3 luni calendaristice, care determină imposibilitatea desfășurării, în condițiile legii, a ședințelor ordinare și/sau extraordinare;
- f) imposibilitatea exercitării mandatului pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive, cu excepția cazurilor prevăzute de lege;
- g) condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate, indiferent de modalitatea de individualizare a executării pedepsei;
- h) punerea sub interdicție judecătorească;
- i) pierderea drepturilor electorale;
- j) pierderea calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales;
- k) condamnarea prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă pentru săvârșirea unei infracțiuni electorale pe durata procesului electoral în cadrul căruia a fost ales, indiferent de pedeapsa aplicată și de modalitatea de individualizare a executării acesteia;
- l) deces.

Data încetării de drept a mandatului, în cazurile enumerate la lit. a), c)-f) și l), este data apariției evenimentului sau a împlinirii condițiilor care determină situația de încetare, după caz.

Data încetării de drept a mandatului, în cazul prevăzut la lit. b), în situația în care legalitatea raportului de evaluare prin care s-a constatat starea de incompatibilitate nu a fost contestată, este data expirării perioadei în care consilierul local, respectiv consilierul județean, după caz, are dreptul să conteste raportul de evaluare, în condițiile [Legii nr. 176/2010](#), cu modificările și completările ulterioare.

Data încetării de drept a mandatului în cazul prevăzut la lit. j) este data comunicării către prefect, secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale și către consilierul local, a hotărârii forului competent să decidă asupra excluderii unui membru al partidului politic sau a organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale pe a cărei listă consilierul local sau consilierul județean a fost ales, în situația în care legalitatea acesteia nu a fost contestată.

În situațiile prevăzute la lit. a), c)-f) și l) constatarea încetării de drept a mandatului de consilier local sau de consilier județean, precum și vacantarea locului de consilier local sau de consilier județean se realizează printr-o hotărâre de constatare a autorității deliberative respective, la propunerea primarului ori, după caz, a președintelui consiliului județean sau a

oricărui alt ales local, adoptată în prima ședință desfășurată după apariția evenimentului. Hotărârea autorității deliberative este comunicată de îndată judecătoriei competente să valideze mandatul supleantului, în condițiile art. 122, precum și consilierului local.

Consiliul local, respectiv consiliul județean are obligația de a adopta hotărârea de constatare în termen de 30 de zile de la introducerea pe proiectul ordinii de zi a referatului constatator semnat de primar și de secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale ori de președintele consiliului județean și de secretarul general al județului, după caz, cu privire la una dintre situațiile prevăzute la lit. a), c)-f) și l). În termen de maximum 10 zile de la expirarea termenului stabilit pentru consiliul local, respectiv pentru consiliul județean, constatarea încetării mandatului, precum și vacantarea locului de consilier local sau de consilier județean se realizează de către prefect prin ordin, în baza referatului constatator comunicat de către secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, în situația neadoptării acestei hotărâri de către consiliul local sau consiliul județean, după caz.

În situațiile prevăzute la lit. b), g)-k) constatarea încetării de drept a mandatului de consilier local sau de consilier județean, precum și vacantarea locului de consilier local sau de consilier județean se fac de către prefect prin ordin, în termen de maximum 30 de zile de la data înștiințării transmise prefectului de către autoritatea responsabilă de asigurarea integrității în exercitarea demnităților și funcțiilor publice și prevenirea corupției instituționale sau de către instanță, după caz.

Ordinul prefectului emis în situațiile anterior precizate se transmite de îndată judecătoriei competente să valideze mandatul supleantului consilierului local și secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale.

Hotărârea consiliului are la bază, pentru situațiile prevăzute la lit. a), c)-f), h) și l), un referat constatator, întocmit în maximum 3 zile de la apariția evenimentului și semnat de primar și de secretarul general al comunei, al orașului sau al municipiului/subdiviziunii municipiului, respectiv de președintele consiliului județean și de secretarul general al județului. Referatul este însoțit de acte justificative.

Ordinul prefectului are la bază, pentru situațiile prevăzute la lit. g), i), k), înștiințările transmise prefectului de către instanță.

În cazul prevăzut la lit. j), în termen de 30 de zile de la data comunicării hotărârii forului competent să decidă asupra excluderii unui membru al partidului politic sau a organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale pe a cărei listă consilierul local sau consilierul județean a fost ales, prefectul constată, prin ordin, încetarea mandatului consilierului local sau județean înainte de expirarea duratei normale a acestuia și declară vacant locul consilierului local sau județean. Ordinul prefectului se transmite de îndată judecătoriei competente să valideze mandatul supleantului, consilierului local și secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale.

În cazurile prevăzute la lit. c)-f) hotărârea poate fi atacată de consilierul local, respectiv de consilierul județean în cauză la instanța de contencios administrativ, în termen de 10 zile de la comunicare. Instanța se pronunță în termen de cel mult 30 de zile, nefiind aplicabilă procedura de regularizare a cererii. În acest caz, procedura prealabilă nu se mai efectuează, iar hotărârea primei instanțe este definitivă.

În toate cazurile, hotărârea instanței se comunică părților, prefectului și secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, care are obligația afișării acesteia la sediul unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, în termen de maximum 2 zile de la comunicare.

Funcția constatată vacantă se completează cu supleantul desemnat de partidul politic, alianța politică sau alianța electorală respectivă, care este validat și depune jurământul, ulterior rămânerii definitive a hotărârii instanței.

Încetarea mandatului de consilier local, respectiv de consilier județean în cazul schimbării domiciliului în altă unitate administrativ-teritorială poate interveni numai după efectuarea în actul de identitate al celui în cauză a mențiunii corespunzătoare, de către organul abilitat potrivit legii.

Încetarea mandatului de consilier local, respectiv de consilier județean, în cazul demisiei, se constată în prima ședință a consiliului desfășurată după apariția evenimentului și în baza demisiei scrise înaintate secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, primarului, președintelui de ședință, președintelui consiliului județean, după caz. Hotărârea consiliului prin care se ia act de demisie și se declară vacant locul consilierului local, respectiv județean, se comunică de îndată judecătoriei competente să valideze mandatul supleantului.

Prevederile lit. g)-i) și k) devin aplicabile numai după rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești. În aceste cazuri, data respectivă este și data la care încetează de drept mandatul.

În situația în care este contestată legalitatea actului prevăzut la alin. (4) sau a hotărârii prevăzute la alin. (5), data încetării de drept a mandatului este data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești.

De la data încetării mandatului, consilierul local sau consilierul județean respectiv:

a) nu mai poate fi luat în calcul pentru constituirea cvorumului necesar pentru ședințele autorității deliberative din care face parte;

b) nu mai poate participa la vot în cadrul ședințelor autorității deliberative din care face parte, precum și în cadrul comisiilor de specialitate organizate de aceasta;

c) nu mai are dreptul la indemnizația lunară.



Încetarea mandatului de vicepreședinte al consiliului județean, precum și de viceprimar ca urmare a încetării mandatului de consilier. Încetarea mandatului de consilier, în condițiile art. 204 alin. (2), are ca efect încetarea de drept, la aceeași dată, și a mandatului de vicepreședinte al consiliului județean, respectiv de viceprimar.

Mandatul de viceprimar, respectiv de vicepreședinte al consiliului județean poate înceta înainte de termen în urma eliberării acestuia din funcție în condițiile art. 152, respectiv art. 187 alin. (3) și 188 alin. (4), după caz.

Potrivit art. 211 din Codul administrative, aleșii locali au dreptul de inițiativă în promovarea actelor administrative, individual sau în grup.

Sectiunea a VI-a **Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale**



de reținut!

Potrivit art. 242 din Codul administrativ, fiecare unitate administrativ-teritorială și subdiviziune administrativ-teritorială a municipiilor are un secretar general salarizat din bugetul local, funcționar public de conducere, cu studii superioare juridice, administrative sau științe politice, ce asigură respectarea principiului legalității în activitatea de emitere și adoptare a actelor administrative, stabilitatea funcționării aparatului de specialitate al primarului sau, după caz, al consiliului județean, continuitatea conducerii și realizarea legăturilor funcționale între compartimentele din cadrul acestora.

Perioada în care persoana cu studii superioare juridice sau administrative sau științe politice ocupă funcția publică de secretar general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale constituie vechime în specialitatea studiilor.

Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale nu poate fi soț, soție sau rudă până la gradul al II-lea cu primarul sau cu viceprimarul, respectiv cu președintele sau vicepreședintele consiliului județean, sub sancțiunea eliberării din funcție.

Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale nu poate fi membru al unui partid politic, sub sancțiunea destituirii din funcție.

Recrutarea, numirea, suspendarea, modificarea, încetarea raporturilor de serviciu și regimul disciplinar ale secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale se fac în conformitate cu prevederile părții a VI-a, titlul II. Prin excepție, pentru secretarii generali ai unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale numiți în condițiile art. 147 alin. (5) și art. 186 alin. (5), suspendarea, modificarea, încetarea raporturilor de serviciu și regimul disciplinar ale acestora se fac de către prefect cu respectarea prevederilor părții a VI-a, titlul II.



de reținut!

Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale îndeplinește, în condițiile legii, următoarele atribuții (art. 243):

a) avizează proiectele de hotărâri și contrasemnează pentru legalitate dispozițiile primarului, respectiv ale președintelui consiliului județean, hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului județean, după caz;

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) coordonează organizarea arhivei 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);

f) asigură procedurile de convocare a consiliului local, respectiv a consiliului județean, și efectuarea lucrărilor de secretariat, comunicarea ordinii de zi, întocmirea procesului-verbal al ședințelor consiliului local, respectiv ale consiliului județean, și redactarea hotărârilor consiliului local, respectiv ale consiliului județean;

g) asigură pregătirea lucrărilor supuse dezbaterii consiliului local, respectiv a consiliului județean, și comisiilor de specialitate ale acestuia;

h) poate atesta, prin derogare de la prevederile Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 246/2005, cu modificările și completările ulterioare, actul constitutiv și statutul asociațiilor de dezvoltare intercomunitară din care face parte unitatea administrativ-teritorială în cadrul căreia funcționează;

i) poate propune primarului, respectiv președintelui consiliului județean înscrierea unor probleme în proiectul ordinii de zi a ședințelor ordinare ale consiliului local, respectiv ale consiliului județean;

j) efectuează apelul nominal și ține evidența participării la ședințele consiliului local, respectiv ale consiliului județean a consilierilor locali, respectiv a consilierilor județeni;

k) numără voturile și consemnează rezultatul votării, pe care îl prezintă președintelui de ședință, respectiv președintelui consiliului județean sau, după caz, înlocuitorului de drept al acestuia;

l) informează președintele de ședință, respectiv președintele consiliului județean sau, după caz, înlocuitorul de drept al acestuia, cu privire la cvorumul și la majoritatea necesare pentru adoptarea fiecărei hotărâri a consiliului local, respectiv a consiliului județean;

m) asigură întocmirea dosarelor de ședință, legarea, numerotarea paginilor, semnarea și ștampilarea acestora;

n) urmărește ca la deliberarea și adoptarea unor hotărâri ale consiliului local, respectiv ale consiliului județean să nu ia parte consilierii locali sau consilierii județeni care se încadrează în dispozițiile art. 228 alin. (2); informează președintele de ședință, sau, după caz, înlocuitorul de drept al acestuia cu privire la asemenea situații și face cunoscute sancțiunile prevăzute de lege în asemenea cazuri;

o) certifică conformitatea copiei cu actele originale din arhiva unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale;

p) alte atribuții prevăzute de lege sau însărcinări date prin acte administrative de consiliul local, de primar, de consiliul județean sau de președintele consiliului județean, după caz.

Prin derogare de la prevederile [art. 21 alin. \(2\) din Legea nr. 273/2006](#) privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare, în situațiile prevăzute la art. 147 alin. (1) și (2) sau, după caz, la art. 186 alin. (1) și (2), secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale îndeplinește funcția de ordonator principal de credite pentru activitățile curente.

Secretarul general al comunei, al orașului, al municipiului, respectiv al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiului comunică o sesizare pentru deschiderea procedurii successorale camerei notarilor publici, precum și oficiului de cadastru și publicitate imobiliară, în a cărei circumscripție teritorială defunctul a avut ultimul domiciliu. Această atribuție poate fi

delegată către una sau mai multe persoane care exercită atribuții delegate de ofițer de stare civilă, prin dispoziția primarului la propunerea secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale. Comunicarea sesizării se realizează:

a) în termen de 30 de zile de la data decesului unei persoane, în situația în care decesul a survenit în localitatea de domiciliu;

b) la data luării la cunoștință, în situația în care decesul a survenit pe raza altei unități administrativ-teritoriale;

c) la data primirii sesizării de la oficiul teritorial, în a cărei rază de competență teritorială se află imobilele defuncților înscriși în cărți funciare înființate ca urmare a finalizării înregistrării sistematice.

Sesizarea cuprinde: a) numele, prenumele și codul numeric personal ale defunctului; b) data decesului, în format zi, lună, an; c) data nașterii, în format zi, lună, an; d) ultimul domiciliu al defunctului; e) bunurile mobile sau imobile ale defunctului înregistrate în evidențele fiscale sau, după caz, în registrul agricol; f) date despre eventualii succesibili, în format nume, prenume și adresa la care se face citarea.

Primarul urmărește îndeplinirea acestei atribuții de către secretarul general al comunei, al orașului, al municipiului, respectiv al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiului sau, după caz, de către ofițerul de stare civilă delegat. Neîndeplinirea acestei atribuții atrage sancționarea disciplinară și contravențională a persoanei responsabile.

Secretarii generali ai comunelor și cei ai orașelor unde nu funcționează birouri ale notarilor publici îndeplinesc, la cererea părților, următoarele acte notariale:

a) legalizarea semnăturilor de pe înscrisurile prezentate de părți, în vederea acordării de către autoritățile administrației publice locale de la nivelul comunelor și orașelor a beneficiilor de asistență socială și/sau serviciilor sociale;

b) legalizarea copiilor de pe înscrisurile prezentate de părți, cu excepția înscrisurilor sub semnătură privată.

Secțiunea a VII-a Prefectul

Prefectul, instituția prefectului și serviciile publice deconcentrate

I. Prefectul și subprefectul.



de reținut!

a. Rolul prefectului și al subprefectului.

Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local. Prefectul conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale.

Prefectul asigură conducerea comitetelor județene pentru situații de urgență.

Prefectul asigură verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale și poate ataca în fața instanței de contencios administrativ actele acestora pe care le consideră ilegale.

Pentru îndeplinirea atribuțiilor și prerogativelor care îi revin potrivit legii, prefectul este ajutat de 2 subprefecți. Prefectul municipiului București este ajutat de 3 subprefecți.

b. Statutul prefectului și al subprefectului. Funcțiile de prefect și de subprefect sunt funcții din categoria înalților funcționari publici.

c. Numirea și eliberarea din funcție a prefectului și a subprefectului. Guvernul numește câte un prefect în fiecare județ și în municipiul București. Numirea și eliberarea din funcție a prefectilor și a subprefectilor se fac prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministrului care coordonează instituția prefectului. La numirea în funcție, prefectul depune următorul jurământ în fața Guvernului, respectiv a prim-ministrului sau a unui ministru desemnat, în limba română: „Jur să respect [Constituția](#) și legile țării și să fac cu bună-credință tot ceea ce stă în puterile și priceperea mea pentru binele locuitorilor județului.../municipiului București. Așa să-mi ajute Dumnezeu!“. Formula religioasă de încheiere a jurământului va respecta libertatea convingerilor religioase, jurământul putând fi depus și fără formula religioasă. Refuzul depunerii jurământului atrage revocarea actului administrativ de numire în funcție.



de reținut!

d. Atribuțiile prefectului și subprefectului. Potrivit art 252, alin. (1) din Codul administrativ, prefectul îndeplinește următoarele categorii de atribuții:

a) atribuții privind asigurarea implementării la nivel local a politicilor guvernamentale și respectării ordinii publice;

b) atribuții în exercitarea rolului constituțional de conducere a serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale;

c) atribuții privind verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale și atacarea actelor administrative ale acestor autorități pe care le consideră ilegale;

d) atribuții de îndrumare, la cererea autorităților administrației publice locale, privind aplicarea normelor legale din sfera de competență;

e) atribuții în domeniul situațiilor de urgență.

Prefectul îndeplinește și alte atribuții prevăzute la art. 258 din prezentul cod și de alte legi organice.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la art. 252 alin. (1) lit. a), prefectul:

a) asigură monitorizarea aplicării unitare și respectării [Constituției](#), a legilor, a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului, precum și a celorlalte acte normative de către autoritățile administrației publice locale și serviciile publice deconcentrate, la nivelul județului, respectiv al municipiului București;

b) analizează modul de îndeplinire în județ, respectiv în municipiul București a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare și informează Guvernul, prin intermediul ministerului care coordonează instituția prefectului, cu privire la stadiul realizării acestora, în conformitate cu atribuțiile ce îi revin potrivit legii;

c) monitorizează activitatea de implementare în mod coerent și integrat în județ, respectiv în municipiul București a politicilor publice promovate de către ministere și celelalte autorități ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului și informează Guvernul, prin intermediul ministerului care coordonează instituția prefectului asupra stadiului de realizare a acestora;

d) 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;

e) monitorizează acțiunile de prevenire a infracțiunilor și de apărare a drepturilor și a siguranței cetățenilor, desfășurate de către organele legal abilitate;

f) verifică modul de aplicare a normelor legale care reglementează folosirea limbii minorității naționale în raporturile dintre autoritățile administrației publice locale și serviciile publice deconcentrate, pe de o parte, și cetățenii aparținând minorităților naționale, pe de altă parte, în unitățile administrativ-teritoriale în care aceștia au o pondere de peste 20%, conform ultimului recensământ.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la art. 252 alin. (1) lit. b), prefectul:

a) verifică, în condițiile art. 259, modul în care serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale își îndeplinesc atribuțiile de monitorizare și de control în domeniul în care activează;

b) avizează proiectele bugetelor și situațiile financiare privind execuția bugetară ale serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului și le transmite conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat. Avizele au caracter consultativ;

c) poate propune ministrului, respectiv conducătorului organului administrației publice în subordinea căruia aceste servicii publice își desfășoară activitatea cercetarea disciplinară a conducătorului serviciului public deconcentrat în cazul în care apreciază că acesta a săvârșit, în legătură cu realizarea atribuțiilor, o faptă ce constituie abatere disciplinară sau, după caz, poate sesiza direct comisia de disciplină competentă;

d) desemnează prin ordin un reprezentant al instituției prefectului în comisia de concurs pentru ocuparea postului de conducător al unui serviciu public deconcentrat din județ.

Atribuții privind verificarea legalității. Prefectul verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local și ale primarului. Prefectul poate ataca actele acestor autorități pe care le consideră ilegale, în fața instanței competente, în condițiile legii contenciosului administrativ.

Atribuții de îndrumare. În exercitarea atribuțiilor prevăzute la art. 252 alin. (1) lit. d), prefectul:

a) primește solicitările de îndrumare transmise de autoritățile publice locale și, după caz, consultă celelalte autorități ale administrației publice centrale în vederea emiterii unui punct de vedere;

- b) emite puncte de vedere ca urmare a solicitărilor de îndrumare primite de la autoritățile administrației publice locale;
- c) comunică solicitantului punctele de vedere emise conform lit. b).

Atribuțiile în domeniul situațiilor de urgență. În exercitarea atribuțiilor prevăzute la art. 252 alin. (1) lit. e), prefectul:

- a) dispune, în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență, măsurile care se impun pentru prevenirea și gestionarea acestora;
- b) utilizează, în calitate de șef al protecției civile, fondurile special alocate de la bugetul de stat și baza logistică de intervenție în situații de criză, în scopul desfășurării în bune condiții a acestei activități;
- c) veghează la desfășurarea în bune condiții a intervențiilor și a altor activități necesare restabilirii situației normale în plan local.

În cazuri care necesită adoptarea de măsuri imediate pentru gestionarea situațiilor de criză sau de urgență, prefectul poate solicita primarului sau președintelui consiliului județean, respectiv Primarului General al Municipiului București convocarea, după caz, a unei ședințe extraordinare a consiliului județean, a Consiliului General al Municipiului București ori a consiliului local.

În situația declarării stării de alertă, în condițiile legii, pentru rezolvarea intereselor locuitorilor unităților administrativ-teritoriale, prefectul poate solicita convocarea de îndată a consiliului județean, a Consiliului General al Municipiului București ori a consiliului local, după caz.

În situații de urgență sau de criză, autoritățile militare și componentele din structura Ministerului Afacerilor Interne au obligația să informeze și să sprijine prefectul pentru rezolvarea oricărei probleme care pune în pericol ori afectează siguranța populației, a bunurilor, a valorilor și a mediului înconjurător.

Alte atribuții. Prefectul îndeplinește și următoarele atribuții:

- a) sprijină, la cerere, în limita competenței, autoritățile administrației publice locale pentru evidențierea priorităților de dezvoltare economică teritorială;
- b) susține, la cerere, acțiunile desfășurate de către serviciile publice deconcentrate, respectiv de către autoritățile administrației publice locale în domeniul afacerilor europene;
- c) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu instituții similare din țară și din străinătate, în vederea creșterii gradului de profesionalizare a instituției prefectului;
- d) îndeplinește atribuțiile stabilite prin legi speciale în domeniul organizării și desfășurării alegerilor locale, parlamentare, prezidențiale, alegerilor pentru membrii din România în Parlamentul European, precum și a referendumurilor naționale ori locale;
- e) asigură desfășurarea în bune condiții a activității serviciilor publice comunitare pentru eliberarea și evidența pașapoartelor simple, respectiv regim permise de conducere și înmatriculare a vehiculelor, precum și a activității de eliberare a apostilei pentru actele oficiale administrative;
- f) alte atribuții prevăzute de lege, precum și însărcinările stabilite de Guvern.

Atribuții care pot fi delegate prefectului. Miniștrii și conducătorii celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului pot delega prefectului unele atribuții de conducere și control, precum:

- a) verificarea modului de utilizare a fondurilor publice alocate serviciilor publice deconcentrate;
- b) verificarea modului de realizare a obiectivelor cuprinse în strategiile sectoriale;
- c) analizarea modului de realizare a acțiunilor cu caracter interministerial care au ca scop creșterea calității serviciilor publice;
- d) reprezentarea în fața instanțelor judecătorești, în cazul în care serviciile publice deconcentrate din subordine nu pot fi mandatate;
- e) alte atribuții stabilite prin ordin al conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat.

Atribuțiile subprefectului. Subprefectul este subordonat prefectului și este înlocuitorul de drept al acestuia. Atribuțiile subprefecților sunt stabilite prin hotărâre a Guvernului. Prefectul poate să delege subprefectului, prin ordin, o parte din atribuțiile sale. În situația în care sunt în funcție mai mulți subprefecți, prefectul emite un ordin prin care desemnează unul dintre subprefecți ca înlocuitor de drept. În cazul în care nu s-a emis ordinul, înlocuitorul de drept al prefectului este desemnat prin ordin al ministrului care coordonează instituția prefectului.



de reținut!

Raporturile cu alte autorități și instituții publice.

a) Raporturile cu autoritățile administrației publice locale. Între prefecți, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții consiliilor județene, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare; în relațiile dintre acestea există raporturi de colaborare.

b) Raporturile cu alte autorități publice și instituții publice. Pentru îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin, prefectul poate solicita instituțiilor publice, serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale și autorităților administrației publice locale din județul respectiv sau din municipiul București, după caz, documentații, date și informații, iar acestea sunt obligate să i le furnizeze cu celeritate și în mod gratuit.

Prefectul poate sesiza comisia de disciplină dacă apreciază, în urma unui control al instituției prefectului sau la sesizarea scrisă și motivată a unei autorități sau instituții abilitate, că secretarul general al unei unități/subdiviziuni administrativ-teritoriale a săvârșit în realizarea atribuțiilor sale o faptă ce constituie abatere disciplinară.

Întocmirea și actualizarea listei cuprinzând aleșii locali. Prefecții au obligația întocmirii și actualizării listei cuprinzând aleșii locali de la nivelul fiecărei unități/subdiviziuni administrativ-teritoriale, listă care se comunică ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice și ministerului cu atribuții în domeniul afacerilor interne. Procedura de întocmire, actualizare și transmitere a listei se stabilește prin ordin comun al ministrului afacerilor interne și al ministrului administrației publice, în termen de maximum 30 de zile de la intrarea în vigoare a prezentului cod.

Implicarea prefectului în activitățile de control desfășurate la nivelul județului. Prefectul poate fi informat despre activitățile de control care urmează să se desfășoare în județ, respectiv în municipiul București, de către oricare dintre ministere sau alte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, la serviciile publice deconcentrate din subordinea acestora.

Structuri funcționale.

a) Instituția prefectului. Pentru exercitarea de către 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 cu personalitate juridică, cu buget propriu, aflată în subordinea Guvernului.

Prefectul este ordonator terțiar de credite.

Organigrama 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 județului sau a statului, după caz.

Pentru municipiul București, respectiv județul Ilfov, sediul instituției prefectului este în municipiul București.

Capacitatea juridică de drept public a instituției prefectului se exercită de către prefect sau înlocuitorul de drept al acestuia. Exerțarea drepturilor și asumarea obligațiilor civile ale instituției prefectului se realizează de către prefect, de înlocuitorul de drept al acestuia sau de către o persoană anume desemnată prin ordin al acestuia.

Activitatea instituției prefectului este finanțată de la bugetul de stat, prin bugetul ministerului care coordonează instituția prefectului, precum și din alte surse prevăzute de lege.

Instituția prefectului poate beneficia de proiecte și programe cu finanțare externă rambursabilă și/sau nerambursabilă de implementarea cărora răspunde în vederea realizării indicatorilor asumați în cadrul fiecărui proiect și/sau program.

Îndrumarea și controlul ierarhic de specialitate asupra activității prefectilor

Îndrumarea și controlul ierarhic de specialitate asupra activității prefectilor, a subprefectilor și a instituțiilor prefectului se asigură de ministerul care coordonează instituția prefectului.

b) **Colegiul prefectural.** În fiecare județ, respectiv în municipiul București funcționează un colegiu prefectural compus din prefect, subprefect și conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale, care sunt organizate sau au sediul în județul respectiv sau în municipiul București, după caz. Din colegiul prefectural în care sunt în funcție mai mulți subprefecți face parte subprefectul desemnat prin ordin al prefectului.

La lucrările colegiului prefectural pot fi invitate și alte persoane a căror prezență este considerată necesară. Colegiul prefectural se convoacă de către prefect cel puțin o dată pe lună și oricând se consideră că este necesar și este condus de prefect.

Serviciile publice deconcentrate au obligația de a prezenta anual colegiului prefectural sau la solicitarea prefectului informări privind modul de realizare a atribuțiilor care le revin.

Atribuțiile colegiului prefectural privesc armonizarea activității serviciilor publice deconcentrate care au sediul în județul respectiv, precum și implementarea programelor, politicilor, strategiilor și planurilor de acțiune ale Guvernului la nivelul județului sau al localităților acestuia, respectiv la nivelul municipiului București, după caz, și sunt reglementate prin hotărâre a Guvernului.

c) Cancelaria prefectului. În cadrul instituției prefectului se organizează și funcționează cancelaria prefectului. Cancelaria prefectului este un compartiment organizatoric distinct, care cuprinde următoarele funcții de execuție de specialitate specifice: directorul cancelariei, consilier, consultant și secretarul cancelariei. Numărul de posturi, numirea, modificarea și încetarea raporturilor de muncă, precum și drepturile și obligațiile personalului care fac parte din cancelaria prefectului sunt reglementate în partea a VI-a titlul III.

d) Oficiile prefecturale. Prefectul poate organiza, prin ordin, în cadrul numărului de posturi și al fondurilor aprobate anual, oficii prefecturale. În municipiul București se poate organiza câte un oficiu prefectural în fiecare sector. Ordinul prefectului privind înființarea și organizarea, respectiv desființarea oficiilor prefecturale se emite numai cu avizul conform al ministerului care coordonează instituția prefectului. Oficiile prefecturale fac parte integrantă din instituția prefectului. Oficiile prefecturale sunt conduse de către un șef al oficiului prefectural, care deține o funcție publică de conducere specifică. Numirea, modificarea, suspendarea și încetarea raportului de serviciu al șefului oficiului prefectural se dispun de către prefect, în condițiile legii.

Atribuțiile cancelariei prefectului și ale oficiilor prefecturale sunt stabilite prin hotărâre a Guvernului.

Drepturi și îndatoriri ale prefecților.

a) Drepturile prefecților

1. Dreptul la locuință de serviciu. La numirea în funcție, prefectul și subprefectul care nu dețin o locuință proprietate personală în localitatea în care își are sediul instituția prefectului au dreptul la o locuință de serviciu corespunzătoare sau la decontarea cheltuielilor de cazare, în condițiile stabilite prin hotărâre a Guvernului adoptată în termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a prezentului cod. Cheltuielile privind locuința de serviciu, cheltuielile de cazare, precum și cele privind deplasarea dus-întors între municipiul în care are sediul instituția prefectului și localitatea în care își au domiciliul prefectul și subprefectul sunt suportate din bugetul instituției prefectului și se decontează în limita unui plafon maxim, stabilit anual, prin hotărâre a Guvernului. Contractul de închiriere a locuinței de serviciu încetează în termen de 30 de zile de la data încetării exercitării funcției de prefect, respectiv de subprefect, după caz.

2. Dreptul la onoruri militare. Ca reprezentant al Guvernului, prefectului i se acordă onorul militar cu ocazia ceremoniilor militare organizate la nivelul județului, potrivit prevederilor Regulamentului onorurilor și ceremoniilor militare.

b) Îndatoriri și interdicții ale prefecților

1. Obligația de informare în situația călătoriilor în afara județului.
2. Prefecții și subprefecții au obligația să informeze în prealabil conducerea ministerului care coordonează instituția prefectului ori de câte ori călătoresc în afara județului.
3. Prefecții și subprefecții nu au dreptul la grevă.
4. Prefecții și subprefecții nu pot să înființeze organizații sindicale proprii.

Regimul incompatibilităților și al conflictului de interese aplicabile funcției de prefect și de subprefect. Regimul incompatibilităților și al conflictului de interese aplicabile funcției de prefect și de subprefect sunt cele prevăzute de [cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003](#), cu modificările și completările ulterioare. Prin activități în domeniul didactic pe care prefecții și

subprefecții le pot desfășura, în condițiile legislației speciale privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice și a funcțiilor publice, se înțeleg activitățile prevăzute la art. 462 alin. (2). Constatarea și sancționarea stării de incompatibilitate și a conflictului de interese pentru persoanele care ocupă funcția de prefect și de subprefect se face în condițiile [Legii nr. 176/2010](#), cu modificările și completările ulterioare.



de reținut!

Actele și răspunderea prefectului. Regimul juridic aplicabil actelor prefectului.

Pentru îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin, prefectul emite acte administrative cu caracter individual sau normativ, numite ordine.

Ordinele prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate sunt emise după consultarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale, potrivit competențelor proprii domeniilor de activitate.

Ordinele cu caracter normativ emise de prefect se publică potrivit legii. Ordinul cu caracter normativ emis de către prefect devine executoriu numai după ce a fost adus la cunoștință publică. Ordinele cu caracter normativ se comunică de îndată ministerului cu atribuții în domeniul de resort.

Ordinul cu caracter individual emis de către prefect 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 publică și sunt executorii.

Ministrul care coordonează instituția prefectului poate propune Guvernului revocarea ordinelor emise de prefect care au caracter normativ, dacă le consideră nelegale sau netemeinice, în cazul în care acestea nu au intrat în circuitul civil și nu au produs efecte juridice și pot leza interesul public.

Prefecții sunt obligați să comunice ordinele emise potrivit alin. (2) conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat.

Prefectul poate propune ministerelor și celorlalte organe ale administrației publice centrale măsuri pentru îmbunătățirea activității serviciilor publice deconcentrate, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

Răspunderea prefectului și a subprefectului. În exercițiul funcțiilor lor prefectul și subprefectul răspund administrativ, civil sau penal, după caz, în condițiile legii și ale prezentului cod.

II. Serviciile publice deconcentrate



de reținut!

Înființarea, organizarea și desființarea serviciilor publice deconcentrate. Ministerele și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale pot avea în subordinea lor servicii publice deconcentrate, ca structuri de specialitate în unitățile administrativ-teritoriale. Înființarea sau desființarea serviciilor publice deconcentrate, obiectul de activitate și competențele acestora sunt stabilite prin actul de înființare a ministerului, respectiv a organului de specialitate al administrației publice centrale competent în subordinea cărora aceste servicii își desfășoară activitatea.

Atribuțiile serviciilor publice deconcentrate. Serviciile publice deconcentrate, potrivit legii, pot îndeplini atribuții de control, inspecție și monitorizare în domeniul de specializare al ministerului de resort, respectiv al organului de specialitate al administrației publice centrale competent.

Conducerea serviciilor publice deconcentrate. Atribuțiile ministerelor și ale prefectului în relația cu serviciile publice deconcentrate. Ministerele de resort, respectiv organele de specialitate ale administrației publice centrale competente stabilesc organigrama, numărul de posturi și funcțiile de conducere ale serviciilor publice deconcentrate aflate în subordinea lor.

Ministerele de resort, respectiv celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale pot emite ordine și instrucțiuni, obligatorii pentru serviciile publice deconcentrate aflate în subordinea lor.

Prefectul conduce și coordonează activitatea serviciilor publice deconcentrate de la nivelul județului pentru asigurarea implementării măsurilor din programul de guvernare și în situații care implică intervenția urgentă a organelor statale în teritoriu. În îndeplinirea acestui rol, prefectul exercită atribuțiile prevăzute la art. 254 din prezentul Cod, precum și alte atribuții prevăzute de lege.

Ministerul de resort, respectiv organul de specialitate al administrației publice centrale competent și prefectul au obligația de a colabora în vederea exercitării competențelor legale privind conducerea serviciilor publice deconcentrate din unitățile administrativ-teritoriale.

Ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale sunt obligate să comunice prefectilor actele cu caracter normativ emise în domeniul de activitate al serviciilor publice deconcentrate, pentru care legea nu prevede publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I.



de reținut!

Numirea și eliberarea din funcție a conducătorilor serviciilor publice deconcentrate. Conducătorul serviciului public deconcentrat care deține o funcție publică de conducere este numit și eliberat din funcție prin ordin al ministrului de resort sau al conducătorului organului de specialitate al administrației publice centrale competent. Ordinul se

comunică prefectului județului în care serviciul public deconcentrat este organizat sau are sediul ori prefectului municipiului București, după caz, în termen de 10 zile de la intervenirea acestora.

Conducătorul serviciului public deconcentrat care are calitatea de angajat cu contract individual de muncă sau calitatea de angajat cu contract de management încheiate în condițiile legii își îndeplinește atribuțiile în condițiile prevăzute în cuprinsul contractului încheiat. Conducătorul serviciului public deconcentrat are calitatea de ordonator de credite.

Atribuțiile conducătorilor serviciilor publice deconcentrate. Conducătorii serviciilor publice deconcentrate asigură conducerea executivă a acestora în vederea exercitării atribuțiilor stabilite prin lege și prin actele prevăzute la art. 279 alin. (2).

Conducătorii serviciilor publice deconcentrate au următoarele atribuții principale:

a) emit actele privind numirea și eliberarea din funcție, modificarea raporturilor de serviciu sau de muncă, precum și sancționarea disciplinară a personalului din cadrul serviciului public deconcentrat;

b) informează, trimestrial și la cerere, prefectul și ministerul de resort sau organul de specialitate al administrației publice centrale competent cu privire la activitatea serviciului public deconcentrat;

c) participă la convocările realizate de prefect și de ministerul de resort sau de organul de specialitate al administrației publice centrale competent;

d) întocmește proiectul bugetului serviciului public deconcentrat pe care îl conduce și îl înaintează spre avizare și aprobare organelor competente.

Conducătorii serviciilor publice deconcentrate au și alte atribuții stabilite prin legile speciale, prin actele ministerului de resort sau organului de specialitate al administrației publice centrale competent.



de reținut!

Actele conducătorilor serviciilor publice deconcentrate. Conducătorii serviciilor publice deconcentrate emit decizii. Deciziile au caracter individual și se referă la situații și persoane determinate.

Răspunderea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate. Conducătorii serviciilor publice deconcentrate răspund în fața legii, ministerului, respectiv în fața organului de specialitate al administrației publice centrale în subordinea căruia se află serviciul public deconcentrat. Conducătorii autorităților administrației publice centrale pot sancționa conducătorii serviciilor publice deconcentrate în cazurile și în condițiile prevăzute de lege.

Secțiunea aVIII-a Administrația publică a municipiului București



de citit!

Administrația publică a municipiului București

Municipiul București și sectoarele acestuia au un primar general, respectiv câte un primar și câte doi viceprimari. Validarea alegerii primarului general al municipiului București se face de președintele Tribunalului București, în condițiile art. 149 din Codul administrativ.

Autoritățile administrației publice locale din municipiul București sunt Consiliul General al Municipiului București și consiliile locale ale sectoarelor, ca autorități deliberative, precum și primarul general al municipiului București și primarii sectoarelor, ca autorități executive, alese în condițiile legii pentru alegerea autorităților administrației publice locale.

Organizarea și funcționarea consiliilor locale ale sectoarelor și Consiliului General al Municipiului București. Consiliile locale ale sectoarelor municipiului București și Consiliul General al Municipiului București se constituie, funcționează și pot fi dizolvate în condițiile prevăzute de dispozițiile codului administrativ pentru consiliile locale, care se aplică în mod corespunzător.

Consiliul General al Municipiului București îndeplinește atribuțiile prevăzute la art. 129, care se aplică în mod corespunzător. Consiliile locale ale sectoarelor municipiului București exercită, în principal, următoarele atribuții:

a) aleg viceprimarii, la propunerea primarului sau a consilierilor locali, din rândul consilierilor; viceprimarii își păstrează calitatea de consilieri;

b) aprobă regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local;

c) avizează studii, prognoze și programe de dezvoltare economico-socială, de organizare și amenajare a teritoriului și urbanism, inclusiv participarea la programe de dezvoltare regională și zonală, în condițiile legii, pe care le supune spre aprobare Consiliului General al Municipiului București;

d) aprobă bugetul local al subdiviziunii administrativ-teritoriale, împrumuturile, virările de credite și modul de utilizare a rezervei bugetare; aprobă contul de încheiere a exercițiului bugetar;

e) stabilesc taxe locale, precum și taxe speciale, în condițiile legii;

f) aprobă, la propunerea primarului, în condițiile legii, organigrama, statul de funcții, numărul de personal și regulamentul de organizare și funcționare ale aparatului de specialitate și ale instituțiilor publice de interes local;

g) administrează, în condițiile legii, bunurile proprietate publică sau privată a municipiului, de pe raza teritorială a sectorului, pe baza hotărârii Consiliului General al Municipiului București;

h) hotărăsc cu privire la concesionarea sau închirierea serviciilor publice de sub autoritatea lor, în condițiile legii;

i) înființează instituții, societăți de interes local și servicii publice; instituie, cu respectarea criteriilor generale stabilite prin lege, norme de organizare și funcționare pentru instituțiile publice de interes local, precum și pentru societățile pe care le înființează sau care se află sub autoritatea lor;

j) aprobă, în condițiile legii, documentațiile de urbanism;

k) aprobă, în limitele competențelor lor, documentațiile tehnico-economice pentru lucrările de investiții de interes local și asigură condițiile necesare pentru realizarea lor, în concordanță cu prevederile planului urbanistic general al municipiului București și ale regulamentului aferent;

l) asigură, potrivit competențelor lor, condițiile necesare bunei funcționări a instituțiilor și serviciilor publice de educație, sănătate, cultură, tineret și sport, apărarea ordinii publice, de interes local; urmăresc și controlează activitatea acestora;

m) contribuie la organizarea activităților științifice, culturale, artistice, sportive și de agrement;

n) contribuie la asigurarea ordinii publice, analizează activitatea poliției locale și propun măsuri de îmbunătățire a acesteia;

o) acționează pentru protecția și refacerea mediului, în scopul creșterii calității vieții; contribuie la protecția, conservarea, restaurarea și punerea în valoare a monumentelor istorice și de arhitectură, a parcurilor și a rezervațiilor naturale;

p) contribuie la realizarea măsurilor de protecție și asistență socială, asigură protecția drepturilor copilului, potrivit legislației în vigoare; aprobă criteriile pentru repartizarea locuințelor sociale; înființează și asigură funcționarea unor instituții de binefacere de interes local;

q) înființează și organizează târguri, piețe, oboare, locuri și parcuri de distracție, baze sportive și asigură buna funcționare a acestora;

r) hotărăsc, în condițiile legii, cu acordul Consiliului General al Municipiului București, cooperarea sau asocierea cu autorități ale administrației publice locale din țară sau din străinătate, precum și aderarea la asociații naționale și internaționale ale autorităților administrației publice locale, în vederea promovării unor interese comune;

s) hotărăsc, în condițiile legii, cu acordul prealabil al Consiliului General al Municipiului București, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine, cu organizații neguvernamentale și cu alți parteneri sociali, în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local;

ș) asigură libertatea comerțului și încurajează libera inițiativă, în condițiile legii;

t) sprijină, în condițiile legii, activitatea cultelor religioase.

Atribuțiile prevăzute la alin. (2) lit. c), e), g)-i), r) și s) pot fi exercitate numai pe baza împuternicirii exprese date prin hotărâre a Consiliului General al Municipiului București. Consiliile locale ale sectoarelor exercită și alte atribuții stabilite prin lege sau delegate de Consiliul General al Municipiului București.

Primarii și viceprimarii municipiului București și ai sectoarelor acestuia. Primarii și viceprimarii sectoarelor municipiului București funcționează în condițiile prevăzute de Codul administrativ pentru primarii și viceprimarii comunelor, orașelor și municipiilor și îndeplinesc atribuțiile stabilite de prezentul cod pentru aceștia, cu excepția celor referitoare la consultarea populației prin referendum, organizat pentru soluționarea problemelor locale de interes deosebit, și la măsurile prevăzute de lege pentru desfășurarea adunărilor publice, care se exercită numai de primarul general al municipiului București.

Primarilor și viceprimarilor sectoarelor municipiului București li se aplică în mod corespunzător dispozițiile cu privire la suspendarea și încetarea mandatului.

Primarul general și viceprimarii municipiului București funcționează și îndeplinesc atribuțiile prevăzute pentru primarii și viceprimarii comunelor și orașelor, care se aplică în mod corespunzător. Primarului general și viceprimarilor municipiului București li se aplică în mod corespunzător dispozițiile prevăzute cu privire la suspendarea și încetarea mandatului.

Secretarul general al municipiului București și secretarii generali ai sectoarelor. Secretarilor generali ai sectoarelor municipiului București și secretarului general al municipiului București le sunt aplicabile în mod corespunzător prevederile titlului VII capitolul I al prezentei părți și ale părții a VI-a titlul II din Codul administrative.

Relația dintre autoritățile administrației publice din municipiul București. Hotărârile Consiliului General al Municipiului București și dispozițiile cu caracter normativ ale primarului general sunt obligatorii și pentru autoritățile administrației publice locale organizate în sectoarele municipiului București.

Primarul general al municipiului București împreună cu primarii sectoarelor municipiului București se întrunesc cel puțin o dată pe lună, la convocarea primarului general sau la propunerea a cel puțin 3 primari de sectoare. La ședințe se analizează modul în care sunt duse la îndeplinire hotărârile Consiliului General al Municipiului București și dispozițiile cu caracter normativ ale primarului general și se prezintă informații reciproce privitoare la activitatea consiliilor locale de sector, avându-se în vedere corelarea unor activități necesare în vederea bunei funcționări a administrației municipiului București. La ședințe poate fi invitat și prefectul municipiului București.

Primarii sectoarelor participă de drept la ședințele Consiliului General al Municipiului București și pot avea intervenții la dezbaterile problemelor aflate pe ordinea de zi. La ședințele comisiilor Consiliului General al Municipiului București pot participa președinții comisiilor de specialitate ale consiliilor locale de sector. Președinții comisiilor de specialitate ale consiliilor locale de sector au dreptul să intervină la discuții, fără a avea drept de vot.

Secțiunea aIX-a

Reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale



de citit!

Exercitarea dreptului de proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale

Principii specifice dreptului de proprietate publică. Dreptul de proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale se exercită cu respectarea următoarelor principii:

- a) principiul priorității interesului public;
- b) principiul protecției și conservării;
- c) principiul gestiunii eficiente;
- d) principiul transparenței și publicității.

Domeniu public. Domeniul public este alcătuit din bunurile prevăzute la [art. 136 alin. \(3\) din Constituție](#), din cele stabilite în anexele nr. 2-4 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 unul dintre modurile prevăzute de lege.

Domeniul public al statului este alcătuit din bunurile prevăzute la [art. 136 alin. \(3\) din Constituție](#), din cele prevăzute în anexa nr. 2, precum și din alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public național.

Domeniul public al județului este alcătuit din bunurile prevăzute în anexa nr. 3, precum 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 ca fiind bunuri de uz sau de interes public național.

Domeniul public al comunei, al orașului sau al municipiului este alcătuit din bunurile prevăzute în anexa nr. 4, precum 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 ca fiind bunuri de uz sau de interes public național ori județean.

Entitățile care exercită dreptul de proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale. Exercițarea dreptului de proprietate publică, cu excepția reprezentării în instanță a statului român prin Ministerul Finanțelor Publice în legătură cu raporturile juridice privind proprietatea publică, se realizează de către:

a) Guvern, prin ministerele de resort sau prin organele de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului sau a ministerelor de resort, după caz, pentru bunurile aparținând domeniului public al statului;

b) autoritățile deliberative ale administrației publice locale, pentru bunurile aparținând domeniului public al unităților administrativ-teritoriale.

Inventarierea bunurilor din domeniul public al statului. Inventarul bunurilor din domeniul public al statului se întocmește și se modifică, după caz, potrivit prevederilor în vigoare, de ministere sau de celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, atât pentru bunurile aflate în administrarea acestora, cât și pentru bunurile aflate în administrarea unităților din subordinea, coordonarea sau sub autoritatea acestora, precum și de autoritățile publice autonome, și se aprobă prin hotărâre a Guvernului. Actualizarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului se realizează prin sistemul securizat al ministerului cu atribuții în domeniul finanțelor publice de către instituțiile prevăzute, pe baza actelor normative sau individuale, după caz, aprobate. Ministerul cu atribuții în domeniul finanțelor publice realizează centralizarea inventarului bunurilor din domeniul public al statului și îl supune aprobării Guvernului, prin hotărâre. Titularii dreptului de administrare, concesionarii și titularii dreptului de folosință gratuită au obligația înscrierii acestor drepturi reale în sistemul integrat de cadastru și carte funciară, în condițiile legii.

Inventarierea bunurilor din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale. Toate bunurile aparținând unităților administrativ-teritoriale sunt supuse inventarierii anuale. Autoritățile deliberative i se prezintă anual, de către autoritatea executivă, un raport asupra situației gestionării bunurilor.

Inventarul bunurilor care alcătuiesc domeniul public al unității administrativ-teritoriale se întocmește și se actualizează de către o comisie special constituită, condusă de autoritatea executivă ori de o altă persoană împuternicită să exercite atribuțiile respective, după caz. Comisia se constituie prin dispoziția fiecărei autorități executive a unității administrativ-teritoriale. Comisia are obligația să actualizeze inventarul bunurilor care alcătuiesc domeniul public al unității administrativ-teritoriale în termen de cel mult 90 de zile de la modificarea regimului juridic al bunurilor respective. Inventarul se atestă prin hotărâre a autorității deliberative a fiecărei unități administrativ-teritoriale.

Hotărârea va fi însoțită, sub sancțiunea nulității, constatată în condițiile legii, cel puțin de următoarele documente:

a) acte doveditoare ale dreptului de proprietate, însoțite de extrase de carte funciară, din care să reiasă înscrierea dreptului de proprietate în cartea funciară și faptul că bunul în cauză nu este grevat de sarcini;

b) declarație pe propria răspundere a secretarului general al unității administrativ-teritoriale din care să reiasă că bunul în cauză nu face/face obiectul unor litigii la momentul adoptării hotărârii.

Prin excepție de la lit. a), în cazul în care nu există acte doveditoare ale dreptului de proprietate asupra unor bunuri imobile aflate în proprietatea publică a comunei, a orașului, a municipiului sau a județului, aceste bunuri se pot înscrie în domeniul public al comunei, al orașului, al municipiului sau al județului respectiv, hotărârea de atestare a inventarului fiind însoțită de o declarație pe propria răspundere a secretarului general al unității administrativ-teritoriale, cu privire la următoarele:

a) bunul în cauză nu face obiectul unor litigii cu privire la apartenența acestuia la domeniul public al unității administrativ-teritoriale respective la data semnării declarației;

b) bunul în cauză nu face obiectul unor cereri de reconstituire a dreptului de proprietate privată sau de restituire depuse în temeiul actelor normative care reglementează regimul juridic al imobilelor preluate în mod abuziv de statul român în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989.

Declarația pe proprie răspundere semnată de secretarul general al unității administrativ-teritoriale, va fi însoțită de un referat privind conformitatea cu realitatea pentru bunul respectiv, întocmit în scopul asumării celor declarate, semnat de conducătorul compartimentului de resort din aparatul de specialitate al autorității executive. În declarație se menționează, în mod explicit, existența referatului și a altor documente doveditoare, după caz.

Proiectul hotărârii privind atestarea inventarului bunurilor care alcătuiesc domeniul public al unității administrativ-teritoriale se comunică și ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice, însoțit de documentele prevăzute mai sus, în termenul prevăzut la art. 197 alin. (1).

Ministerul cu atribuții în domeniul administrației publice transmite în termen de maximum 60 zile de la înregistrarea comunicării prevăzute la alin. (9) un punct de vedere cu privire la proiectul hotărârii, precum și la documentația aferentă acesteia, pe baza consultării autorităților și instituțiilor interesate cu privire la situația juridică a bunului/bunurilor care fac obiectul hotărârii. Autoritățile și instituțiile consultate transmit informațiile necesare în termen de maximum 30 de zile de la data înregistrării solicitării ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice. Necomunicarea informațiilor în acest termen corespunde situației lipsei oricărei obiecțiuni asupra celor solicitate.

În situația în care ministerul cu atribuții în domeniul administrației publice, în punctul de vedere comunicat, sesizează aspecte care contravin prevederilor legale în vigoare, autoritățile administrației publice locale efectuează modificările corespunzătoare în proiectul hotărârii în termen de maximum 45 de zile de la data luării la cunoștință a acestuia. În situația în care ministerul cu atribuții în domeniul administrației publice, în punctul de vedere comunicat, nu sesizează aspecte care contravin prevederilor legale în vigoare, precum și în cazul prevăzut la alin. (12), autoritatea deliberativă, la propunerea autorității executive, adoptă hotărârea prin care se atestă inventarul bunului/bunurilor din domeniul public al unității administrativ-teritoriale.

Netransmiterea punctului de vedere de către ministerul cu atribuții în domeniul administrației publice în termen de maximum 60 de zile de la înregistrarea comunicării corespunde situației lipsei oricărei obiecțiuni asupra celor solicitate.

Pe baza hotărârii, autoritatea executivă solicită oficiului teritorial al Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară efectuarea modificărilor corespunzătoare în evidențele de cadastru și publicitate imobiliară. Inventarul bunurilor din domeniul public al unității administrativ-teritoriale:

a) constituie anexă la statutul unității administrativ-teritoriale și se actualizează ori de câte ori intervin evenimente de natură juridică;

b) se publică pe pagina de internet a unității administrativ-teritoriale, într-o secțiune dedicată statutului respectiv.

Instituțiile publice care îndeplinesc formalitățile de acceptare a donației/legatului în numele statului se stabilesc prin hotărâre a Guvernului de acceptare a donației/legatului.

Acceptarea donațiilor și a legatelor făcute către unitățile administrativ-teritoriale se aprobă prin:

a) hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București ori a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz, pentru donațiile și legatele de bunuri imobile;

b) hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București ori a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz, pentru donațiile și legatele de bunuri mobile a căror valoare de piață este mai mare de 500.000 lei;

c) dispoziția conducătorului organului sau instituției administrației publice locale, pentru donațiile și legatele de bunuri mobile a căror valoare de piață este mai mică sau egală cu 500.000 lei.

Determinarea valorii de piață se realizează de către un evaluator, contractat în condițiile legii. Plata serviciilor corespunzătoare evaluatorului se asigură din bugetul statului, respectiv din bugetul unității administrativ-teritoriale, după caz. Donațiile și legatele cu sarcini sau pentru care există restanțe de impozite sau taxe pot fi acceptate după cum urmează:

a) numai cu avizul ministerului cu atribuții în domeniul finanțelor publice, în cazul donațiilor și legatelor făcute către stat;

b) numai cu aprobarea consiliului local sau, după caz, a consiliului județean, cu majoritatea calificată definită la art. 5 lit. dd), de două treimi din numărul consilierilor locali în funcție, în cazul donațiilor și legatelor făcute către unitățile administrativ-teritoriale.

Prin derogare de la prevederile legale în vigoare, actele prin care se fac donații statului sau unităților administrativ-teritoriale sunt scutite de plata oricăror impozite sau taxe.

Trecerea bunurilor în domeniul public. Trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale. 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 al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz, prin hotărâre a Guvernului, inițiată de autoritățile prevăzute la art. 287 lit. a), care au în administrare bunul respectiv, dacă prin lege nu se dispune altfel.

În instrumentul de prezentare și motivare al hotărârii se regăsește, în mod obligatoriu, justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public național. Cererea se aprobă prin

hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz. În instrumentul de prezentare și motivare al hotărârii se regăsește, în mod obligatoriu, justificarea temeinică a uzului sau interesului public județean sau local, după caz.

Trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se face doar în situația în care bunul se află situat pe raza teritorială a unității administrativ-teritoriale care solicită trecerea, cu excepția cazului în care prin lege nu se specifică altfel.

Bunul este declarat bun de interes public județean sau local prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz.

În situația trecerii unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale, condiționat de realizarea unor investiții într-un anumit termen, hotărârea conține în mod obligatoriu dispoziții privind întoarcerea bunului în domeniul public al statului în situația în care obiectivul nu a fost realizat. Autoritățile administrației publice locale au următoarele obligații:

a) să transmită autorităților prevăzute la art. 287 lit. a) procesul-verbal sau orice alt document care atestă recepția investiției, cel târziu la data expirării termenului prevăzut în actul prin care bunul este trecut în domeniul public al unității administrativ-teritoriale;

b) să solicite, după caz, prelungirea, pentru o perioadă de 6 luni, a termenului de realizare a investiției, în vederea finalizării și recepției lucrărilor; termenul poate fi prelungit la cererea motivată a autorităților administrației publice locale;

c) să notifice autorităților prevăzute la art. 287 lit. a) nerealizarea investiției, în situația în care se află în imposibilitatea de a realiza investiția.

În situația prevăzută la alin. (7) lit. b), autoritățile prevăzute la art. 287 lit. a) inițiază proiectul de completare a actului prin care bunul a trecut în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale, cu noul termen de realizare a investiției.

În situația prevăzută la alin. (7) lit. c) se întocmește un proces-verbal de constatare a neîndeplinirii investiției, semnat de ambele părți. Procesul-verbal se întocmește în termen de maximum 30 de zile de la data notificării realizate potrivit alin. (7) lit. c) și se aprobă prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz. În hotărârea menționată la alin. (9) se prevede, în mod obligatoriu, regimul juridic al obiectivului investițional nerealizat sau realizat parțial, precum și eventualele despăgubiri, potrivit dreptului comun în materie. Pe baza documentului, autoritățile prevăzute la art. 287 lit. a) inițiază demersurile pentru transmiterea bunului în proprietatea statului, potrivit prevederilor art. 293 alin. (1) și (3)-(5).

Trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al statului (art. 293). 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 al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz.

În instrumentul de prezentare și motivare al hotărârii se regăsește, în mod obligatoriu, justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public județean sau local, după caz. Cererea se aprobă prin notă înaintată Guvernului de către autoritatea/instituția publică interesată, care cuprinde justificarea temeinică a uzului sau interesului public național. Hotărârea de trecere prevăzută se transmite Guvernului în termen de 90 de zile de la data adoptării acesteia.

Guvernul, la inițiativa autorității/instituției publice care a solicitat trecerea bunului, adoptă o hotărâre prin care declară bunul de uz sau de interes public național, aprobă înscrierea bunului în inventar și stabilește titularul dreptului de administrare.

Trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al altei unități administrativ-teritoriale (art.294). Trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al altei unități administrativ-teritoriale, de pe raza teritorială a aceluiași județ, se face la cererea consiliului local solicitant, prin hotărâre a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului în a cărui proprietate se află bunul.

Trecerea unui bun din domeniul public al județului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale, de pe raza teritorială a județului respectiv, se face la cererea consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz, prin hotărâre a consiliului județean.

Trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale de pe raza teritorială a unui județ în domeniul public al județului respectiv se face la cererea consiliului județean, prin hotărâre a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz.

În instrumentul de prezentare și motivare al hotărârilor se regăsește, în mod obligatoriu, justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public județean sau local, după caz. Cererile se aprobă prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz. În instrumentul de prezentare și motivare al hotărârii se regăsește, în mod obligatoriu, justificarea temeinică a uzului sau interesului public județean sau local, după caz.

Declararea bunului ca fiind de uz sau de interes public județean sau local se face prin hotărâre a consiliului județean sau a consiliului local care a solicitat trecerea în condițiile mai sus precizate, după caz.

Trecerea unui bun din domeniul public al unui județ în domeniul public al altui județ limitrof (art. 295). Trecerea unui bun din domeniul public al unui județ în domeniul public al altui județ limitrof, în vederea realizării unor investiții, se face la cererea consiliului județean, prin hotărâre a consiliului județean al județului în a cărui proprietate se află bunul și prin hotărâre a consiliului județean al județului în a cărui proprietate se transmite, care conține în mod obligatoriu dispoziții privind întoarcerea bunului în domeniul public al județului, în situația în care obiectivul nu a fost realizat. Aceste prevederi se aplică în mod corespunzător trecerii de bunuri între domeniul public al municipiului București și domeniul public al județului Ilfov.

Aceste proceduri de trecere se realizează strict în vederea derulării unor obiective de investiții și pe durată determinată, prevăzute în hotărârea consiliului local, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București. La finalizarea acestei durate, bunul transmis potrivit prevederilor de mai sus se transmite în domeniul public al unității administrativ-teritoriale care a aprobat trecerea.

Cererea se aprobă prin hotărâre a consiliului județean care solicită trecerea.

În situația neîndeplinirii obiectivului de investiții sau a nerespectării termenului, prevăzute în hotărârea de trecere, autoritățile administrației publice locale de la nivelul unității administrativ-teritoriale în domeniul căruia bunul a trecut au următoarele obligații:

a) să solicite, după caz, prelungirea, pentru o perioadă de 6 luni, a termenului de realizare a investiției, în vederea finalizării și recepției lucrărilor; termenul poate fi prelungit la cererea motivată a autorităților administrației publice locale; în această situație, consiliul local sau consiliul județean de la nivelul unității administrative-teritoriale din domeniul cărora bunul a

trecut inițiază proiectul prin care se completează hotărârea de trecere cu noul termen de realizare a investiției.

b) să notifice autorităților administrației publice locale de la nivelul unității administrativ-teritoriale din domeniul căruia bunul a trecut nerealizarea investiției, în situația în care se află în imposibilitatea de a realiza investiția; în această situație se întocmește un proces verbal de constatare a neîndeplinirii investiției, semnat de ambele părți. Procesul verbal se întocmește în termen de maximum 30 de zile de la data notificării realizate și se aprobă prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz.

În hotărârea menționată la alineatul anterior se prevede, în mod obligatoriu, regimul juridic al obiectivului investițional nerealizat sau realizat parțial, precum și eventualele despăgubiri, potrivit dreptului comun în materie.

Pe baza procedului verbal, consiliul local sau consiliul județean de la nivelul unității administrativ-teritoriale din domeniul căreia bunul a trecut inițiază demersurile pentru transmiterea bunului în proprietatea sa, potrivit prevederilor art. 294.

Trecerea unui bun din domeniul privat în domeniul public al aceluiași titular al dreptului de proprietate. Trecerea unui bun din domeniul privat al statului în domeniul public al acestuia se face prin hotărâre a Guvernului.

Trecerea unui bun din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al acesteia se face prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București ori a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz. Aceste prevederi se aplică în mod corespunzător și în situația unităților administrativ-teritoriale care dețin bunuri imobile proprietate privată pe raza teritorială a altor unități administrativ-teritoriale, pentru care se identifică uzul sau interesul public.

Trecerea în domeniul public a unui bun din patrimoniul societăților, la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar sau asociat, se poate face numai cu acordul adunării generale a acționarilor societății respective și cu achitarea contravalorii bunului.

Trecerea în domeniul public a unui bun din patrimoniul regiilor autonome se face numai cu acordul consiliului de administrație al regiei respective și cu achitarea contravalorii bunului.

În lipsa acordurilor prevăzute în cele două situații mai sus precizate, bunurile respective pot fi trecute în domeniul public numai prin procedura exproprierii pentru cauză de utilitate publică și după o justă și prealabilă despăgubire. Declararea bunurilor care fac obiectul trecerilor ca fiind de uz sau de interes public național sau local, după caz, se face prin hotărârile autorităților mai sus prevăzute.



Autoevaluare

Chestionar de evaluare:

1. Care sunt relațiile dintre consiliul local și consiliul județean?
2. Identificați autoritățile locale autonome.
3. În ce cazuri poate fi demis primarul?

4. *Cum se organizează referendumul pentru dizolvarea consiliului local și a consiliului județean?*
5. *Care sunt atribuții primarului ca reprezentant al statului?*
6. *Care sunt atribuțiile primarului, consiliului local și ale consiliului județean?*
7. *Cum se numesc actele adoptate sau emise de către autoritățile administrației publice locale?*
8. *Care sunt drepturile și obligațiile aleșilor locali?*
9. *Ce este registrul de interese?*
10. *Care sunt incompatibilitățile stabilite prin Legea privind statutul aleșilor locali?*
11. *Care sunt diferențele între organizarea administrativă a Municipiului București și organizarea administrativă în celelalte unități administrativ teritoriale?*
12. *Cine dispune numirea și eliberarea din funcție a personalului din cadrul instituțiilor și serviciilor publice de interes local ?*
13. *Cum se realizează recrutarea, numirea, suspendarea, modificarea, încetarea raporturilor de serviciu și regimul disciplinar ale secretarului unității administrativ-teritoriale?*
14. *Care sunt atribuțiile secretarului unității administrativ teritoriale?*
15. *Care sunt incompatibilitățile funcției de prefect?*
16. *Ce atribuții are prefectul?*

Secvența I . Actul administrativ – definire, clasificare, condiții de valabilitate

I. Cuprinsul secvenței



- I. *Prezentare generală*
- II. *Teoria generală a actului administrativ*
 1. *Definiție. Caracteristici.*
 2. *Clasificarea actelor administrative - criteriul material*
 3. *Clasificarea actelor administrative - criteriul organic*
 4. *Condițiile de valabilitate ale actelor administrative*
- III. *Proceduri de drept comun și procedure special privind soluționarea petițiilor*

II. Obiectivele secvenței



- *O1: sa precizeze formelor juridice de activitate a autorităților administrative, subliniind elementele caracteristice în vederea identificării diferențelor dintre acestea, respectiv sa prezinte regimul juridic diferit și influența acestor diferențe asupra mijloacelor de control exercitate de către puterea judecătorească*
- *O2: să definească și să caracterizeze actul administrativ ca principală formă de activitate a administrației publice*
- *O3: să clasifice actele administrative potrivit criteriului material și potrivit criteriului*

organic

- *O4: sa precizeze conditiile de valabilitate ale actelor administrative, cunoscând specificitatea fiecăreia și importanța respectării acestora*
- *O5: să caracterizeze conceptele specifice fiecăreii condiții de valabilitate, analizand aspectele teoretice, practice precum și opinii doctrinare exprimate în materie;*

III. Cuvinte cheie



Forme juridice de activitate ale administratiei publice: acte juridice, acte cu caracter exclusiv politic, fapte administrative, operațiuni administrative; Actul administrativ, Clasificarea actelor administrative: acte administrative normative, acte administrative individuale, acte administrative emise de autoritățile administrative, acte administrative emise de alte autorități publice, acte administrative prin delegație; Caracteristicile actului administrativ: manifestare unilaterală de voință, concretizează voința autorității publice, obligatoriu, executoriu, emis pe baza legii, în scopul executării sau organizării executării legilor; Conditii de valabilitate, competența materială, competența temporală, funcționar de fapt, competența teritorială, paralelismului competențelor, delegarea de competență, tipuri de delegare, forma și procedura prevăzute de lege, forme procedurale anterioare, forme procedurale concomitente, forme procedurale posterioare, cvorum, majoritate, motivare, semnare, contrasemnare, aviz, acord, propunere, raport, certificat, comunicare, publicare, aprobare, confirmare, act constatator, proceduri consultative impuse pentru asigurarea transparenței decizionale, minuta, procedura avizului conform, comunicare către destinatarul actului, luarea la cunoștință, avizul și acordul – acte administrative, arprobarea improprie, aprobare tacită, teoria formalităților imposibile, sursele legalității

Secțiunea I PREZENTARE GENERALĂ



Mijloacele de acțiune ale autorităților administrației publice sunt formele concrete prin care administrația publică își îndeplinește misiunea de organizare a aplicării și de aplicare în concret a legii, precum și de prestare, respectiv organizare a prestării serviciilor publice.



Definiția de mai sus folosește două sintagme: *organizarea aplicării și aplicarea în concret a legii*, respectiv *prestarea și organizarea prestării serviciilor publice*. Explicația dublei naturi a activității administrative rezidă în poziția acestora de a fi nu numai cea

care aplică legile, dar și cea care organizează activitatea altor actori ai sistemului juridic de aplicare a legii⁹⁴, și, pe de altă parte, în faptul că administrația publică nu mai este singura chemată (și capabilă) să presteze serviciile publice, tot mai mare importanță primind serviciile publice prestate prin agenți privați, sub supravegherea administrației publice.



de reținut!

În doctrina dreptului administrativ⁹⁵, sunt considerate forme de activitate ale administrației publice:

a) actele juridice – actele administrative, contractele administrative, contractele civile. Dintre acestea, dreptul administrativ studiază doar actele și contractele administrative, actele civile făcând obiectul de studiu al dreptului civil.

b) actele cu caracter exclusiv politic sunt emise fie de autoritățile centrale – Guvern, Președinte fie de autorități locale (Primarul, Consiliul local, Prefectul) și, având caracter declarativ, nu sunt studiate de dreptul administrativ.

Sunt astfel de acte: declarațiile Guvernului cu privire la anumite evenimente, mesajul Președintelui Republicii cu prilejul semnării unui acord internațional, apelul Primarului către cetățeni cu privire la un aspect de politică publică locală, etc.

Actele cu caracter politic nu produc efecte juridice, eventuala lor autoritate fiind dată de prestigiul și poziția în stat a emitentului⁹⁶.

c) faptele administrative sunt fapte materiale juridice care intervin în sfera administrației publice, adică transformări în lumea înconjurătoare care produc efecte juridice, independent de existența unei manifestări de voință în acest sens a autorităților publice (de exemplu, construirea de către primărie a unei clădiri pe terenul proprietatea localității, omisiunea de a răspunde la o cerere de informații de interes public, etc.), ci doar în baza legii.

Legea este, așadar, cea care dă valoare unui fapt material, transformându-l într-un fapt juridic, în speță administrativ.

Faptele administrative pot fi licite (de exemplu, construirea unei clădiri), sau ilicite (exemplul clasic fiind contravenția).

d) operațiunile administrative sunt operațiuni material-tehnice, adică activități ale administrației publice care nu produc efecte juridice prin ele însele⁹⁷: avize, dări de seamă, referate, comunicări, note interne, statistici, etc.

⁹⁴ De exemplu, Inspectoratul Teritorial de Muncă urmărește aplicarea legilor din domeniul raporturilor de muncă, controlând astfel activitatea agenților economici.

⁹⁵ Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ*, Editura Științifică, București, 1959, p.3-17; Idem, *Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc pe baza Legii nr. 1/1967*, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1970, p.73 și urm.; Ilie Iovănaș, *Drept administrativ*, vol II, Servo Sat, 1997, p.52; Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Accent, Cluj Napoca, 2004, p.275 și urm.; Lucian Chiriac, *Activitatea autorităților administrației publice*, Accent, Cluj Napoca, 2001, p.12; pentru o clasificare diferită, a se vedea Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ediția a III-a, Editura ALL BECK, 2002, p.8.

⁹⁶ T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, Lumina Lex, 1998, p.102.

⁹⁷ T. Drăganu, *Actele administrative și faptele asimilate lor...*, *op.cit.*, p.77; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.277; pentru definiții din perioada interbelică, a se vedea Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Editura Institutului de arte Grafice "Marvan", 1934, p.296, Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol.I, Institutul de Arte Grafice "Eminescu" S.A., 1929, p.380.



de reținut!



Sintetizând, observăm că, spre deosebire de *actul administrativ*, care produce efecte juridice datorită manifestării de voință în acest sens a autorității publice emitente, *faptul administrativ* produce efecte juridice deși nu există o manifestare de voință în acest sens, iar *operațiunile administrative*, deși sunt manifestări de voință ale autorităților publice, nu produc efecte juridice.



Importanța distincției între diferitele forme de activitate ale administrației publice apare din perspectiva efectelor juridice produse în mod direct, dar și a acțiunilor în contencios administrativ: astfel, doar actele administrative, contractele administrative și faptul administrativ denumit “tăcerea administrației” pot fi contestate prin acțiune directă, nu și operațiunile administrative.

Secțiunea a II-a TEORIA GENERALĂ A ACTULUI ADMINISTRATIV



de reținut!

1. Definiție. Caracteristici.

Actul administrativ poate fi definit ca *manifestarea unilaterală și expresă de voință a autorităților publice, realizată în scopul de a produce efecte juridice, în temeiul puterii publice*⁹⁸.

În acest fel este accentuat atât aspectul *formal* al actului, de a fi emis de autorități publice, cât și aspectul *material* al acestuia, referitor la conținutul său, conținut din care trebuie să rezulte emiterea sa în temeiul *puterii publice* cu care sunt înzestrate autoritățile publice.

⁹⁸ A se vedea Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.287; definiția din ediția 2001 a fost preluată și de Anton Trăilescu, *Drept administrativ - tratat elementar*, Editura ALL BECK, 2002, p.187. Pentru alte definiții, a se vedea T. Drăganu, *Actele de drept administrativ*, *op.cit.*, p.42; A. Iorgovan, *op.cit.*, vol. II, 2002, p.24; L. Chiriac, *op.cit.*, p.27.



Puterea publică poate fi definită ca dreptul derivat din lege pe care-l are o anumită entitate (persoană fizică sau juridică) de a-și impune cu forță obligatorie deciziile altor subiecte de drept (persoane fizice sau juridice).

Deoarece în principiu autoritățile publice dispun de putere publică în raporturile cu particularii, nu pot exista situații în care persoane private, fără nici o atribuție de putere publică, să emită acte administrative; pe de altă parte însă, nu toate manifestările de voință ale autorităților publice făcute în scopul producerii efectelor juridice sunt acte administrative, ci numai cele întemeiate pe puterea publică de care dispune autoritatea respectivă⁹⁹.



În lipsa unui Cod de procedură administrativă, definiția actului administrativ o găsim în prezent în Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ: *actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică în vederea executării ori a organizării executării legii, dând naștere, modificând sau stingând raporturi juridice.*

- Actul administrativ este o manifestare *unilaterală* de voință. Prin această caracteristică, el se deosebește de actele contractuale ale administrației, fie ele guvernate de regimul juridic de drept public sau de regimul juridic privat.

Actul administrativ își păstrează caracterul unilateral și în cazul în care este emis în urma unei cereri a particularilor (de exemplu, autorizația de construcție)¹⁰⁰, când este adoptat de două sau mai multe autorități administrative împreună (un ordin comun al mai multor miniștri, spre exemplu), sau cu participarea mai multor persoane fizice (actele organelor colegiale, cum ar fi Consiliul local, Consiliul județean, Guvernul).

- Actul administrativ concretizează voința autorității publice ca subiect de drept special, investit cu *putere publică*, și, în consecință, produce efecte juridice care vor fi guvernate de *regimul juridic de drept public*.

- Actul administrativ este *obligatoriu* pentru toate subiectele de drept care intră sub incidența sa (1), pentru autoritatea publică emitentă sau inferioară (2), precum și pentru autoritatea publică superioară (3).

Afirmația necesită însă anumite precizări:

- obligativitatea actului administrativ încetează în primul caz prin revocare sau anulare;

⁹⁹ De exemplu, achiziționarea unor materiale de construcții sub o anumită valoare, pe baza unui act emis de autoritatea publică, în vederea efectuării unor reparații la clădirea în care funcționează această autoritate.

¹⁰⁰ În acest caz, cererea particularului reprezintă doar o *condiție* pentru emiterea actului administrativ, nu determină încheierea unui contract; ca efect al acestei constatări, renunțarea persoanei fizice sau juridice la dreptul conferit prin act nu determină automat încetarea efectelor acestuia, ci constituie doar o condiție pentru revocarea actului de către emitent - Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.289; autorizația este emisă ca urmare a manifestării de voință a administrației publice, nu ca rezultat al unui acord cu particularul.

- în cel de-al doilea caz, de asemenea, autoritatea publică poate revoca actul, sau el poate fi abrogat sau anulat de autoritatea publică superioară, respectiv anulat de instanța judecătorească;

- în fine, sub aspectul obligativității pentru autoritatea publică superioară, există mai multe ipoteze: a) autoritatea superioară este ținută la respectarea actelor normative ale autorităților inferioare până când emite un act normativ cu conținut contrar, care abrogă total sau parțial actul autorității inferioare; b) autoritatea superioară va respecta actul individual al autorității inferioare, până când îl anulează, emițând în locul lui un act propriu, sau, atunci când legea nu-i dă această posibilitate, obligând autoritatea inferioară să emită un act legal.

• Actul administrativ este *executoriu* din oficiu, în sensul că poate fi executat imediat după aducerea la cunoștința persoanelor interesate, respectiv publicarea sa, așadar din momentul din care produce efecte juridice, fără a mai fi nevoie de intervenția unui alt act în acest sens. Din această perspectivă, actele administrative se deosebesc de hotărârile judecătorești, care au nevoie de o procedură posteroară, de învestire cu formulă executorie, pentru a putea fi puse în executare.

Din altă perspectivă, actul administrativ are forță executorie și impune unilateral *fără ca, de regulă, contestarea sa să aibă efect suspensiv de executare*. Prin excepție, unele legi pot prevedea efectul suspensiv de executare al recursului administrativ sau al acțiunii în contencios administrativ, însă o astfel de soluție nu este îmbrățișată ca un principiu de drept administrativ în sistemul nostru de drept¹⁰¹.

Forța executorie nu trebuie confundată cu executarea forțată (din oficiu) a actului administrativ, ce poate apărea doar în anumite condiții, și anume când legea o autorizează (ex.: expulzarea unui cetățean străin, confiscarea anumitor bunuri de către agentul constator al contravenției, etc.) sau când există anumite circumstanțe excepționale. În restul cazurilor, executarea silită sau forțată se face numai cu ajutorul justiției.

• Actele administrative sunt emise *pe baza legii, în scopul executării sau organizării executării legilor* și a celorlalte acte normative emise de autoritățile superioare.

Așa cum s-a arătat în literatura de specialitate¹⁰², această trăsătură este consecința ierarhiei în care se constituie normele juridice: în frunte se află Constituția (legea fundamentală a statului), urmează legile organice, legile ordinare, actele administrative normative ale Guvernului cu putere de lege (ordonanțe)¹⁰³, alte acte normative ale Guvernului (hotărâri de Guvern) actele administrative normative ale altor autorități centrale (ordine și instrucțiuni ale miniștrilor, spre exemplu), actele administrative individuale ale autorităților centrale, actele normative ale autorităților locale, și, în final, actele administrative individuale ale acestora.



¹⁰¹ Pentru discuții privind efectul suspensiv de executare al recursului administrativ, a se vedea Dacian Cosmin Dragoș, *Recursul administrativ și contenciosul administrativ*, Editura ALL Beck, 2001, p.117; pentru aceeași problemă în contextul acțiunii în contencios administrativ, a se vedea Idem, *Procedura contenciosului administrativ*, Editura ALL Beck, 2002, p..545 și urm.

¹⁰² Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.256.

¹⁰³ În sensul că ordonanțele sunt acte complexe, de drept administrativ și constituțional, a se vedea Verginia Vedinaș, Rozalia Ana Lazăr, *Controlul de constituționalitate al actelor administrative*, în „Juridica” nr.8/2000, p.300 și urm.

Piramida ierarhică a normelor juridice guvernează eficiența și aplicabilitatea actelor administrative, astfel încât fiecare act administrativ de la un nivel inferior se conformează actelor administrative cu forță superioară, legilor și Constituției țării.



de reținut!

2. Clasificarea actelor administrative - criteriul material. Din perspectiva conținutului lor, actele administrative pot fi:



a) Acte administrative normative.

Actul administrativ normativ cuprinde reglementări de principiu, formulate în abstract, și sunt destinate unui număr nedeterminat de persoane.

Sunt astfel de acte, spre exemplu, hotărârea de guvern prin care se stabilesc anumite prețuri maximale pentru anumite produse, ordinul unui ministru de stabilire a normelor metodologice de depunere a formularelor tipizate în vederea calculării impozitului, o hotărâre a unui consiliu local de stabilire a taxelor locale, etc.

Actele normative pot conține norme juridice imperative (care impun o anumită activitate), prohibitive (care interzic o anumită activitate) sau permissive (care oferă posibilitatea de a realiza o anumită activitate).

Astfel, sunt norme imperative dispozițiile art.72 din Legea nr.215/2001, conform căruia, în cazurile enumerate de textul legal, prefectul ia act de încetarea mandatului primarului.

Ca norme prohibitive exemplificăm art.84 alin.2 din aceeași lege, care instituie interdicția pentru secretarul orașului sau comunei de a fi soț, soție sau rudă de gradul întâi cu primarul sau cu viceprimarul.

În fine, norme permissive cuprinde art.57 alin.1 din Legea nr.215/2001, care prevede posibilitatea Guvernului de a dizolva consiliul local în anumite condiții.



b) Acte administrative individuale.

Actul administrativ individual este manifestarea de voință care *produce efecte juridice cu privire la persoane determinate*, sau, într-o formulă mai explicită, care „creează, modifică sau desființează drepturi și obligații în beneficiul sau sarcina unor persoane dinainte determinate”¹⁰⁴.

La rândul lor, actele individuale pot fi clasificate¹⁰⁵ în:

¹⁰⁴ T. Drăganu, *Introducere....., op.cit.*, p.145.

¹⁰⁵ A se vedea, pentru această clasificare, Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.292 și urm.

- **acte creatoare de drepturi și obligații** - acte prin care se stabilesc drepturi sau obligații determinate pentru destinatarii lor (actul de atribuire a unui teren pentru construirea de locuințe sau de stabilire a impozitului, de exemplu).

Aceste acte pot fi emise în temeiul unei *puteri publice legate* a autorității publice (de pildă, în prezența tuturor condițiilor prevăzute de lege, emiterea autorizației de construcție nu poate fi refuzată de primar), în timp ce altele sunt emise în temeiul unei *puteri discreționare* a autorității publice (dizolvarea consiliului local prin hotărâre guvernamentală; modificarea organigramei primăriei prin hotărâre a consiliului local). Dacă primele pot fi controlate de către autoritățile publice superioare numai în ceea ce privește legalitatea lor, cele din a doua categorie pot fi analizate și sub aspectul oportunității¹⁰⁶.

- **acte atributive de statut personal** (diploma de absolvire a unei forme de învățământ, decizia de pensionare), prin care beneficiarilor li se recunoaște o activitate anterioară și li se conferă un complex de drepturi, în condițiile prevăzute de lege.

Emiterea unui act atributiv de statut personal nu asigură prin ea însăși legalitatea unei activități viitoare desfășurate de beneficiar (prestarea unei munci pe un post de studii superioare, de exemplu), ci este necesar să intervină un alt act administrativ sau de altă natură (numirea într-o funcție publică, respectiv încheierea unui contract individual de muncă)¹⁰⁷.

- **acte de constrângere administrativă** (procesul verbal de constatare a contravenției), prin care se aplică o sancțiune administrativă¹⁰⁸.

- **acte administrativ juridicționale** – categorie hibridă de acte juridice, emise de autorități ale administrației publice, însă care au ca obiect soluționarea unor litigii și sunt emise după o procedură ce are caracteristici apropiate de procedura judiciară (contradictorialitate, motivarea deciziei, irevocabilitatea deciziei) - cum ar fi hotărârea comisiei județene de aplicare a Legii nr.18/1991 a fondului funciar¹⁰⁹.

În prezent, procedurile administrativ juridicționale sunt facultative și gratuite (art.21 alin.4 din Constituția revizuită în 2003), prin urmare petiționarul nu este obligat să recurgă la ele, iar dacă a sesizat totuși o jurisdicție administrativă el va putea să renunțe la această cale de atac în vederea sesizării instanței de contencios administrativ.

- în ce ne privește, credem că putem identifica și o altă categorie de acte administrative, și anume **acte administrative prin care se încheie contracte** – sunt acele manifestări de voință ale autorităților publice prin care acestea devin parte a unui contract administrativ sau civil.



de reținut!

3. Clasificarea actelor administrative - criteriul organic.

¹⁰⁶ Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.293; I. Iovănaș, *op.cit.*, 220.

¹⁰⁷ T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit.*, p.90.

¹⁰⁸ A se vedea reglementarea cadru în materie, Ordonanța Guvernului nr.2/2001.

¹⁰⁹ A se vedea, pentru mai multe exemple de acte administrativ-jurisdicționale, D. C. Dragoș, *Recursul administrativ și contenciosul administrativ*, Editura All Beck, 2001, p. 105 și urm.

Criteriul organic este utilizat pentru clasificarea actelor administrative în funcție de emitentul acestora, prin urmare avem:



a) acte administrative emise de autoritățile administrative – Guvernul, Președintele Republicii, ministere, consiliile locale, consiliile județene, prefectul, primarul, etc.

Prin *autoritate administrativă* se înțelege acea autoritate cuprinsă în *puterea executivă* a statului, putere denumită generic „administrația publică”. Pentru a înțelege această sintagmă, precizăm că autoritățile administrative alcătuiesc, alături de autoritatea legislativă și autoritatea judecătorească, *autoritățile publice* ale statului, adică acele entități înzestrate cu putere publică. Prin urmare, autoritățile administrative (sau autoritățile administrației publice) constituie specia, iar autoritățile publice, genul¹¹⁰.



b) acte administrative emise de alte autorități publice, aparținând altor puteri în stat – Parlamentul sau instanțele judecătorești.

De regulă, Parlamentul adoptă legi, iar instanțele judecătorești, hotărâri judecătorești; cu toate acestea, în unele cazuri, structurile amintite emit și acte administrative, în realizarea unor sarcini specifice administrației publice, de gestionare a resurselor materiale și umane, activitate necesară în vederea funcționării adecvate a acestora. Suntem, astfel, în prezența unui act administrativ de numire în funcție atunci când președintele Camerei deputaților sau al Senatului numește funcționarii din aparatul propriu al Parlamentului¹¹¹, sau când Președintele Tribunalului sau Curții de apel, însărcinat și cu atribuții administrative, numește în funcție Directorul executiv și Directorul executiv adjunct al acestei instituții, care este funcționar public.



c) acte administrative prin delegație, emise de persoane private, angajate, sub control statal, în activitatea de prestare a serviciilor publice.

Astfel, statul sau unitățile administrativ teritoriale pot gestiona direct serviciile publice necesare satisfacerii nevoilor celor administrați, sau le pot transfera, sub control strict, unor persoane private, care să le gestioneze în interes public dar cu respectarea cerințelor de eficiență și eficacitate.

Prestând un serviciu public sub control statal, persoanele private menționate dobândesc atribuții de putere publică, și, în consecință, au posibilitatea de a emite acte administrative obligatorii pentru cei care beneficiază de serviciul public, acte atacabile pe calea contenciosului administrativ¹¹².

¹¹⁰ Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.287.

¹¹¹ T. Drăganu, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p.143, Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.286

¹¹² A se vedea, în acest sens, Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin, Véronique Inserguet-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif*, 2^e edition, Editions Dalloz, Armand Collin, Paris, 1999, p.10; T. Drăganu, *Introducere....*, *op.cit.*, p.144; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.287; A. Iorgovan, *op.cit.*, vol. II, 2002, p.23.

Pentru a exemplifica, serviciul public de învățământ este prestat, în principiu, de universități de stat, dar și de universități private, aflate sub controlul permanent al Consiliului Național de Evaluare Academică și Acreditare, precum și al Ministerului Educației și Cercetării; policlinicile de stat sunt dublate de policlinici private, care prestează același serviciu public de sănătate, sub controlul ministerului de resort; serviciile publice de transport local călători pot fi delegate, spre gestionare, unor persoane juridice private, în condițiile legislației în vigoare, etc. În acest context, decizia Rectorului unei universități particulare de numire în funcție a unui preparator, asistent sau lector universitar, este un act administrativ la fel ca și actul omologului său de la o universitate de stat, cu precizarea că regimul lor este reglementat prin lege specială, Statutul cadrelor didactice; de asemenea, decizia operatorului de transport urban călători de a majora prețul biletelor de călătorie este un act administrativ, nicidecum un act de drept privat.



de reținut!

4. Condițiile de valabilitate a actului administrativ.



4.1. Enumerare. Pentru a fi valabil, un act administrativ trebuie să îndeplinească patru condiții: (1) să fie emis de autoritatea competentă și în limitele competenței sale, (2) să fie emis în forma și cu respectarea procedurii prevăzute de lege, (3) să fie conform cu Constituția, legile și actele normative în vigoare, (4) să fie conform cu interesul public urmărit de lege.

4.2. Competența – actul administrativ să fie emis de autoritatea competentă și în limitele competenței sale.

Competența unei autorități administrative este *stabilită prin lege*, prin urmare ea nu poate fi transmisă unei alte autorități publice decât tot prin lege¹¹³, ea este *obligatorie* – în sensul că nu se poate renunța la exercitarea ei¹¹⁴, și are caracter *permanent*, chiar dacă titularii unor funcții sunt aleși pentru un mandat determinat¹¹⁵.

Există trei tipuri de competență:



a) competența materială (*ratione materiae*). Competența materială se referă la domeniul în care autoritatea publică își exercită atribuțiile conferite prin lege (ex.: Ministerul finanțelor publice - finanțe publice, impozite, taxe; Inspectoratul Teritorial de Muncă - raporturi

¹¹³ Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.297.

¹¹⁴ Spre exemplu, prefectul nu poate refuza numirea în funcție a unei persoane care a câștigat concursul pentru ocuparea funcției publice de secretar al comunei, și nici nu poate refuza constatarea dizolvării de drept a consiliului local, atunci când condițiile legale sunt îndeplinite.

¹¹⁵ Consiliul local și primarul sunt autorități administrative ce funcționează permanent, chiar dacă titularii funcțiilor de consilieri, respectiv persoana care a fost aleasă primar se schimbă.

de muncă, protecție socială, Consiliul local – taxe locale, drumurile din oraș, etc.; Comisia Națională de Statistică - statistică, etc.).



b) competența temporală (*ratione temporis*). Competența temporală aparține autorității publice care este investită cu puterea de a emite un act administrativ sau de a efectua o operațiune materială la momentul în care actul este emis sau operațiunea efectuată¹¹⁶.

Precizarea, deși la prima vedere pare mai dificil de înțeles, este necesară întrucât autoritatea publică s-ar putea să aibă competența de a emite actul administrativ în cauză, dar nu la momentul în care acesta este emis (prin moment înțelegându-se ziua emiterii, sau alte unități de măsurare a timpului, dacă se poate stabili cu certitudine când a încetat competența de emiterie a actului administrativ).

Prin urmare, actul administrativ poate fi emis prematur, de o autoritate încă neinvestită legal cu atribuții de putere publică în domeniul respectiv, sau, dimpotrivă, tardiv, de o autoritate ce nu mai are competența de a-l emite. Astfel, fostul primar nu mai poate oficia căsătorii la ora 12,00 dacă noul primar ales în funcție a fost validat de judecător la ora 10,00 a aceleiași zile. Dacă actul prin care competența temporală încetează este un act normativ, se ia în calcul data publicării lui sau aducerii la cunoștință publică, pe când în cazul actului individual se va lua în considerare data sau momentul comunicării lui.

În contextul competenței temporale trebuie discutată însă și **teoria funcționarului de fapt**. Astfel, se pune întrebarea ce efecte are actul administrativ sau operațiunea administrativă realizate de un funcționar care nu mai are competență legală de a le realiza, sau încă nu are această competență, însă aparent, din perspectiva persoanelor care vin în contact cu acest funcționar, el este competent să emită actul sau să efectueze operațiunea? Exemplul cel mai elocvent rămâne cel de mai sus, cu primarul al cărui mandat a încetat, și care oficiază în continuare căsătorii; ce se întâmplă cu aceste căsătorii, sunt ele valabil încheiate?

Doctrina dreptului administrativ consideră, pe bună dreptate, că teoria funcționarului de fapt, atunci când există aparența legalității activității acestuia, coroborată cu aceea a aparenței în drept, acceptată din motive de securitate juridică, sunt suficiente pentru a considera actul administrativ sau operațiunea administrativă ca fiind legală, și de a evita repunerea în discuție a situației juridice ce face obiectul actului sau operațiunii, și, implicit, obligarea persoanei în cauză de a parcurge procedura administrativă din nou¹¹⁷. Considerarea ca legală a operațiunii sau a actului administrativ are ca scop, prin urmare, doar protejarea celor administrați, și nu antrenează exonerarea de răspundere a funcționarului public care nu poate dovedi că a fost în eroare atunci când a emis actul sau a efectuat operațiunea.

Tot în categoria exemplelor privind funcționarii de fapt se încadrează situația funcționarului public căruia îi este anulat prin hotărâre judecătorească, cu efecte retroactive, actul de numire în funcția publică: actele administrative emise sau operațiunile administrative efectuate de acesta în perioada dintre numire și anularea numirii sunt considerate valide, în virtutea teorii funcționarului de fapt, chiar dacă efectul anulării actului de numire ar fi acela că, teoretic, persoana în cauză nu a fost niciodată funcționar public.

¹¹⁶ Martine Lombard, *Droit administratif*, 3^eedition, Editions Dalloz, Paris, 1999, p.183.

¹¹⁷ M. Lombard, *op.cit.*, p.183.



c) competența teritorială (*ratione loci*). Competența teritorială definește câmpul geografic al acțiunii administrative al unei autorități publice: ansamblul teritoriului național - competență națională, sau numai teritoriul unei comune, oraș sau județ – competență locală.

Astfel, Guvernul are competență națională, Consiliul județean competență județeană (ce este inclusă în sfera mai largă a competenței locale, în sensul de alternativă la competența națională) iar Consiliul local competență locală.



• Principiul paralelismului competențelor.

În conformitate cu acest principiu, unanim recunoscut de doctrina și practica de drept administrativ¹¹⁸, în tăcerea legii (adică în lipsa unei prevederi legale exprese care să rezolve situația), autoritatea publică ce are competența de a emite un act sau de a efectua o operațiune administrativă are și competența de a revoca acel act sau de a cere restituirea prestației (atunci când acest lucru este posibil).

Astfel, pentru a exemplifica practic acest principiu, consiliul local poate hotărî participarea cu capital sau cu bunuri, în numele colectivității locale pe care o reprezintă, la constituirea de societăți comerciale (art.15 din Legea nr.215/2001), prin urmare, prin aplicarea principiului paralelismului competențelor, tot prin hotărâre a consiliului local se poate hotărî și renunțarea la calitatea de asociat sau acționar la societățile comerciale respective.

Dreptul de revocare este exclusiv numai atunci când competența este exclusivă, prin urmare în cazul în care și alte autorități pot emite actul în cauză revocarea poate fi decisă și de aceste autorități.



• Caracterul de ordine publică al regulilor de competență.

Necesitatea asigurării coerenței activității administrative atașează regulilor de competență un caracter de ordine publică; aceasta înseamnă că, în cadrul unui litigiu de contencios administrativ, oricare dintre părți și chiar instanța de contencios administrativ din oficiu, poate ridica, în orice moment al procesului, excepția de neкомпetență a autorității publice pârâte, motiv de nulitate absolută a actului administrativ atacat.

Ilegalitatea datorată neкомпetenței *nu poate fi acoperită prin confirmare*, prin urmare autoritatea administrației publice care era, de fapt, competentă să emită actul nu și-l poate însuși, și să considere că este emis cu respectarea competenței. Singura soluție este emiterea unui nou act, cu același conținut cu primul, de această dată de către autoritatea competentă, care va produce efecte juridice din momentul emiterii¹¹⁹.

¹¹⁸ A. Van Lang, G. Gondouin, V. Inserguet-Brisset, *op.cit.*, p.17; M. Lombard, *op.cit.*, p.185.

¹¹⁹ I. Iovănaș, *op.cit.*, p.232.



• Delegarea competenței.

Obiectul delegării de competență îl constituie însărcinarea unei autorități publice subordonate de a acționa în numele autorității legal competente, în anumite cazuri determinate. Delegarea poate interveni și în interiorul autorității publice, între funcționarii publici.

Imperativul concilierii necesității de a respecta strict regulile de competență cu necesitatea practică de a construi sisteme de gestionare efectivă a complexei problematice cu care se confruntă administrația publică a dus la acceptarea în doctrină a unor reguli mai puțin restrictive, la formularea unui compromis¹²⁰.

Astfel, o condiție esențială a delegării este ca ea să fie autorizată prin „lege” (în sens larg, ce cuprinde și actele normative de rang inferior legii). În al doilea rând, actul administrativ de delegare trebuie să precizeze exact întinderea delegării, nefiind admisibilă delegarea tuturor atribuțiilor autorității publice, și titularul delegării (autoritatea publică delegatară).



de reținut!

Există două tipuri de delegare:

a) delegarea de putere publică (de atribuții). Acest tip de delegare presupune ca autoritatea delegantă să renunțe temporar (până la revocarea expresă a delegării) la atribuția de putere publică într-un anumit domeniu, prin urmare aceasta pierde posibilitatea de a decide în acel domeniu.



Delegarea de putere publică vizează titularul unei funcții, nu o persoană determinată, prin urmare delegarea rămâne valabilă chiar dacă titularul funcției publice este schimbat. Ea trebuie realizată întotdeauna în formă scrisă¹²¹.



De asemenea, autoritatea publică delegatară nu poate sub-delega atribuțiile de putere publică (competența), ci doar dreptul de semnătură.

Suntem în prezența delegării de atribuții în cazul viceprimarilor, cărora le sunt delegate obligatoriu unele atribuții prevăzute de lege în sarcina primarului, iar altele pot fi delegate de primar¹²².

b) delegarea de semnătură - permite delegarea semnăturii titularului unei funcții publice către un colaborator sau subordonat - nu se delegă atribuțiile, ci doar semnătura, prin urmare

¹²⁰ M.Lombard, *op.cit.*, p.183

¹²¹ Ibidem, p.191

¹²² A se vedea art.70 din Legea nr.215/2001.

titularul funcției publice sau a demnității publice păstrează competența și răspunderea în domeniul vizat¹²³.



Suntem în prezența unei măsuri interne, de organizare optimă a serviciului public, aplicabilă în practică atunci când legea nu prevede posibilitatea delegării de atribuții.



Prin delegarea semnăturii se vizează o persoană determinată, în consecință pierderea funcției publice antrenează încetarea delegării. La fel se întâmplă și în cazul în care delegantul își pierde funcția.



Delegatarul acționează în numele delegantului, prin urmare este interzisă sub-delegarea semnăturii.

4.3. Forma și procedura - să fie emis în forma și cu respectarea procedurii prevăzute de lege.

4.3.1. Considerații introductive. Procedura administrativă necontencioasă. Noțiune.

Procedura administrativă necontencioasă desemnează procedura urmată de autoritățile administrației publice atunci când emit acte administrative sau eliberează diferite certificate, avize, aprobări, etc, *în absența unui litigiu*¹²⁴.



de reținut!

Există *forme procedurale anterioare* emiterii actului administrativ – avizul (facultativ, consultativ și conform), acordul (prealabil, concomitent sau posterior), propuneri, rapoarte, certificate, etc., *forme procedurale concomitente* emiterii actului – cvorum, majoritate, motivarea și semnarea sau contrasemnarea, și *forme procedurale posterioare* emiterii actului – comunicarea, publicarea, aprobarea și confirmarea.



Prin aceste forme procedurale, autoritățile administrației publice își asociază alte autorități publice la decizie, în vederea fundamentării ei din punct de vedere legal și al criteriului oportunității.

¹²³ Spre exemplu, viceprimarii nu pot să delege la rândul lor atribuțiile pe care li le-a delegat primarul.

¹²⁴ M. Lombard, *op.cit.*, p.187.



De asemenea, o importanță tot mai mare au primit în ultima vreme procedurile de consultare a celor administrați în procesul de luare a deciziei administrative. Deși dispune de o putere de decizie unilaterală, administrația publică tinde tot mai mult, fie forțată de legi, fie din proprie inițiativă, să țină seama de părerea celor vizați prin actul administrativ. O decizie astfel adoptată are avantajul de a fi susceptibilă de o aplicare mai facilă și de o adeviere mai rapidă din partea celor vizați decât decizia luată fără consultare, considerată de multe ori abuzivă și fără sens.



În fine, o administrație modernă nu poate funcționa la standarde de calitate ridicate fără respectarea principiului transparenței, conform căruia deciziile administrației publice trebuie luate în așa fel încât toate persoanele interesate să le cunoască încă din faza de proiect, iar procedura de emisie și de executare a deciziei administrative să fie deschisă, coerentă și corectă, ușor de urmărit de public.



În planul contenciosului administrativ, importanța distincției între actele administrative și formele procedurale prevăzute de lege pentru emisia actului administrativ constă în aceea că doar actul administrativ, adică actul final, poate fi contestat direct pe calea unei acțiuni directe în contencios administrativ, nu și avizele, acordurile, propunerile, referatele, aprobările, etc. Atunci când analizează legalitatea actului administrativ însă, instanța de contencios administrativ se va pronunța și asupra formelor procedurale (actelor interne, cum mai sunt ele denumite), întrucât, de multe ori, ilegalitatea actului administrativ este rezultatul evident al ilegalității unei forme procedurale care a stat la baza emiterii lui.



Unele din aceste forme sunt instituite de lege pentru garantarea drepturilor celor administrați sau pentru informarea autorităților publice, și pot atrage anularea actului - nulitate relativă, sau nulitatea absolută a acestuia, care trebuie doar constatată de instanță. Alte forme, însă, nu atrag nulitatea actului (procedurile facultative).



Instanța de judecată poate aprecia dacă neefectuarea unei proceduri administrative obligatorii este de natură să viciereze actul administrativ. De exemplu, durata mai

redușă a anchetei publice prevăzute de lege nu impiedică asupra legalității actului administrativ, dacă cel vizat și-a prezentat punctul de vedere și acesta a fost consemnat. De asemenea, faptul că funcționarul public vinovat de producerea unei pagube patrimoniului instituției nu a fost lăsat să semneze un angajament de plată și a fost emisă o decizie de imputare cu același conținut ca și angajamentul de plată nu afectează legalitatea deciziei de imputare.



de reținut!

4.3.2. Forma scrisă. Distincția act administrativ - act constatator (adeverință, certificat).



Actele administrative trebuie emise în formă scrisă, atât ca și o condiție de valabilitate, cât și pentru a facilita dovada existenței lor; cu toate acestea, și un act administrativ verbal poate fi considerat valid, dacă este dovedită existența lui, însă în practica administrativă actuală nu mai sunt întâlnite astfel de acte¹²⁵.

În acest sens argumentăm și cu dispozițiile din Ordonanța Guvernului nr.27/2002 privind activitatea de soluționare a petițiilor¹²⁶, care prevede în mod obligatoriu semnarea și motivarea legală a răspunsului la petiții, chiar dacă acest răspuns este negativ. În aceste condiții, nici măcar refuzul de a soluționa o petiție nu mai poate fi verbal, ci trebuie emis în scris, deoarece o condiție de valabilitate a lui este semnarea de către conducătorul autorității publice.

În nici un caz, însă, nu este admisă dovada cu martori pentru a contesta existența unor acte administrative ce trebuie semnate de autoritatea emitentă sau a unor acte care trebuie emise în formă scrisă; dovada cu martori va fi admisă doar pentru contestarea faptelor ce au stat la baza redactării actului administrativ, pentru înscrierea în fals.



Sanctiunea lipsei formei scrise la emiterea unui act administrativ este nulitatea relativă a actului administrativ, pe când lipsa formei scrise atunci când legea o prevede în mod expres duce la inexistența actului administrativ.

¹²⁵ Aplicarea verbală a sancțiunii avertismentului în condițiile Ordonanței Guvernului nr.2/2001 nu este un act administrativ, ci o operațiune administrativă prin care se execută actul administrativ, adică procesul verbal de sancționare contravențională, act ce trebuie emis în scris; în sens contrar, a se vedea Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.298.

¹²⁶ Publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 296 din 30 aprilie 2002

Forma scrisă nu este suficientă pentru a fi în prezența unui act administrativ dacă nu este dublată de manifestarea de voință a autorității publice făcută în scopul de a produce efecte juridice.



Astfel, înscrisurile prin care se atestă anumite fapte juridice sau drepturi nu sunt acte administrative, ci doar operațiuni administrative – certificatele de stare civilă, încheierile de autentificare ale notarilor, etc. Ele nu adaugă efecte juridice noi raportului juridic născut prin voința liber declarată a părților sau prin faptul administrativ al nașterii sau decesului, ci doar constată acest aspect¹²⁷.

Legislativ, soluția doctrinară a fost confirmată prin Ordonanța Guvernului nr.33/2002 privind reglementarea eliberării certificatelor și adeverințelor de către autoritățile publice centrale și locale¹²⁸, care prevede că prin *certificat* se înțelege documentul ce confirmă exactitatea sau realitatea unui fapt ori atestă o anumită calitate în vederea valorificării anumitor drepturi de către persoana care solicită eliberarea acestuia, iar prin *adeverință* - documentul prin care se atestă un drept sau un fapt.

Astfel, *certificatul de producător* nu este un act administrativ, deoarece nu pe baza lui se naște dreptul producătorului agricol de a-și comercializa produsele în piețe, târguri sau oboare, ci pe baza faptului că acel producător deține anumite bunuri agricole comercializabile. Prin certificat se atestă doar proveniența produselor ca fiind din gospodăria proprie a respectivei persoane fizice¹²⁹.



Din păcate, așa cum vom arăta mai jos, nu întotdeauna denumirile actelor administrative reflectă natura juridică a acestora, legiuitorul ignorând deseori doctrina și jurisprudența ce consacră anumiți termeni.

4.3.3. Formalități procedurale anterioare emiterii actului administrativ. Procedurile consultative.



de reținut!

¹²⁷ T. Drăganu, *Actele administrative și faptele asimilate...*, op.cit., p.92; Rodica Narcisa Petrescu, op.cit., p.299; L. Chiriac, *Activitatea autorităților administrației publice*, Editura Accent, Cluj Napoca, 2001, p.47.

¹²⁸ Publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 88 din 2 februarie 2002.

¹²⁹ A se vedea Hotărârea Guvernului nr.661 privind procedura de eliberare a certificatului de producător, publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 436 din 3 august 2001.

4.3.3.1. Consultarea facultativă (avizul facultativ) presupune libertatea de decizie a autorității publice, în condițiile în care există posibilitatea solicitării unei opinii altei autorități publice, instituții publice, unui funcționar public sau unei persoane fizice sau juridice private.

Rămâne, așadar, la latitudinea autorității publice să solicite sau nu avizul, iar dacă l-a solicitat, poate ține sau nu seama de conținutul lui la emiterea actului administrativ.

Autoritatea publică emitentă poate modifica și după consultare proiectul, fără a fi obligată să recurgă la o altă consultare.



de reținut!

4.3.3.2. Consultarea obligatorie (avizul consultativ). În acest caz, autoritatea publică emitentă este obligată prin lege să solicite opinia unei alte autorități sau publicului, însă nu trebuie să se conformeze acelei opinii atunci când emite actul administrativ. Actul final trebuie să corespundă proiectului supus consultării, orice modificare a proiectului antrenând obligativitatea unei noi consultări.



Consiliul legislativ, autoritate publică autonomă, emite, spre exemplu, avize consultative¹³⁰. În conformitate cu dispozițiile legale ce guvernează regimul juridic al acestui aviz, Legea nr.24/2000, el este formulat și este transmis în scris, și poate fi: favorabil, favorabil cu obiecții sau propuneri ori negativ. Avizele favorabile care cuprind obiecții sau propuneri, precum și cele negative se motivează și pot fi însoțite de documentele sau de informațiile pe care se sprijină. Observațiile și propunerile Consiliului Legislativ privind respectarea normelor de tehnică legislativă vor fi avute în vedere la definitivarea proiectului de act normativ. Neacceptarea acestora trebuie motivată în cuprinsul actului de prezentare a proiectului sau într-o notă însoțitoare.

Observăm că, în acest caz, deși avizul rămâne un aviz consultativ, autoritatea publică emitentă va trebui să-și motiveze decizia de ignorare a conținutului avizului.



De asemenea, Hotărârea Guvernului nr.50/2005 pentru aprobarea regulamentului privind procedurile pentru supunerea proiectelor de acte normative spre adoptare Guvernului¹³¹, prevede că proiectele de acte normative se transmit Ministerului Justiției în original, împreună cu o copie și numai după obținerea *avizelor* autorităților publice interesate. Ministerul Justiției *avizează* proiectele de acte normative exclusiv din punct de vedere al legalității, încheind succesiunea operațiunilor din etapa de avizare. În acest caz suntem în prezența unui aviz consultativ, obligatoriu de solicitat dar care nu condiționează conținutul actului final.

¹³⁰ A se vedea art.9 alin.2 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 139 din 31 martie 2000; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.300.

¹³¹ Publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 71 din 20 ianuarie 2005.

● **Proceduri consultative impuse de imperativul asigurării transparenței decizionale în administrația publică.**



Legea nr. 52/2003¹³² privind transparența decizională în administrația publică stabilește regulile procedurale minimale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, alese sau numite, precum și al altor instituții publice care utilizează resurse financiare publice, în raporturile stabilite între ele cu cetățenii și asociațiile legal constituite ale acestora. Prin această reglementare s-a încercat apropierea societății civile de activitatea decizională a administrației publice¹³³.



Coroborând aceste dispoziții cu textele Ordonanței Guvernului nr.75/2003, care prevede că prin hotărâre a consiliului local sau județean se vor stabili procedura și modalitățile de aducere la cunoștință publică a măsurilor de interes major pentru locuitori și a proiectelor de acte administrative care cad sub incidența prevederilor Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, precum și de consultare a cetățenilor cu privire la conținutul acestora, rezultă că legea stabilește doar un cadru general, ce urmează a fi circumstanțiat prin acte administrative de la nivel local, în funcție de specificul autorității administrației publice locale.

Așa cum s-a remarcat în doctrină¹³⁴, practica reglementării prin legi și ordonanțe a diferitelor aspecte ce ar trebui să se regăsească, împreună, într-un Cod de procedură administrativă, îndepărtează legislația noastră de coerența și stabilitatea pe termen lung de care are nevoie.



Procedurile de asigurare a transparenței decizionale în activitatea autorităților publice au la bază anumite principii, cum ar fi: a) *informarea în prealabil*, din oficiu, a persoanelor asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autoritățile

¹³² Publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 70 din 2 martie 2003.

¹³³ Dana Apostol Tofan, *Unele considerații în legătură cu Legea privind transparența decizională în administrația publică*, în „Curierul judiciar” nr.3/2003, p.22 și urm.

¹³⁴ Dana Apostol Tofan, *art.supra cit.*, p.24; Idem, *Necesitatea codificării procedurii administrative*, în „Revista de drept public” nr.1/2002, p.75-94.

administrației publice centrale și locale, precum și asupra proiectelor de acte normative; b) *consultarea* cetățenilor și a asociațiilor legal constituite, la inițiativa autorităților publice, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative; c) *participarea activă* a cetățenilor la luarea deciziilor administrative și în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative, cu respectarea următoarelor reguli: ședințele autorităților și instituțiilor publice care fac obiectul legii sunt publice (1); dezbaterile vor fi consemnate și făcute publice (2); minutele acestor ședințe vor fi înregistrate, arhivate și făcute publice (3).



Autoritățile administrației publice obligate să respecte dispozițiile legii sunt:

a) autoritățile administrației publice centrale¹³⁵: ministerele, alte organe centrale ale administrației publice din subordinea Guvernului sau a ministerelor, serviciile publice deconcentrate¹³⁶ ale acestora, precum și autoritățile administrative autonome;

b) autoritățile administrației publice locale: consiliile județene, consiliile locale, primarii, instituțiile¹³⁷ și serviciile publice de interes local sau județean.



Excepție fac de la aplicarea legii procesul de elaborare a actelor normative și ședințele în care sunt prezentate informații privind: a) apărarea națională, siguranța națională și ordinea publică, interesele strategice economice și politice ale țării, precum și deliberările autorităților, dacă fac parte din categoria informațiilor clasificate, potrivit legii; b) valorile, termenele de realizare și datele tehnico-economice ale activităților comerciale sau financiare, dacă publicarea acestora aduce atingere principiului concurenței loiale, potrivit legii; c) datele personale, potrivit legii.



de reținut!

¹³⁵ Din enumerare lipsește, inexplicabil, chiar Guvernul, fapt criticabil - Dana Apostol Tofan, *art. cit.*, „Curierul judiciar” nr.3/2003, p.27.

¹³⁶ În urma intrării în vigoare a Constituției revizuite, serviciile ministeriale din teritoriu nu mai sunt denumite „descentralizate”, ci „deconcentrate”, prin urmare legea a fost modificată implicit.

¹³⁷ Precizarea este considerată într-o opinie inutilă, deoarece instituțiile publice, având o activitate predominant practică, nu emit decât acte administrative individuale, și acelea numai în cazuri expres prevăzute de lege – Dana Apostol Tofan, *art. cit.*, „Curierul judiciar” nr.3/2003, p.25.

Participarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite la procesul de elaborare a actelor normative implică anumite acțiuni ale autorităților publice:

a) în cadrul procedurilor de elaborare a proiectelor de acte normative autoritatea administrației publice are obligația să redacteze un **anunț** referitor la această acțiune, care va fi adus la cunoștința publicului **cu cel puțin 30 de zile înainte** de supunerea spre analiză, avizare și adoptare de către autoritățile publice¹³⁸. Anunțul va cuprinde o *notă de fundamentare*, o *expunere de motive* sau, după caz, un *referat de aprobare* privind necesitatea adoptării actului normativ propus, *textul complet* al proiectului actului respectiv, precum și *termenul limită*, *locul* și *modalitatea* în care cei interesați pot trimite în scris propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare privind proiectul de act normativ.

Anunțul va fi publicat pe site-ul propriu, afișat la sediul propriu, într-un spațiu accesibil publicului, și transmis către mass-media centrală sau locală, după caz.

La publicarea anunțului autoritatea administrației publice va stabili o **perioadă de cel puțin 10 zile** pentru a primi în scris propuneri, sugestii sau opinii cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice.

Conducătorul autorității publice va desemna o **persoană** din cadrul instituției, responsabilă pentru relația cu societatea civilă, care să primească propunerile, sugestiile și opiniile persoanelor interesate cu privire la proiectul de act normativ propus.

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

c) Proiectul de act normativ se transmite spre **analiză și avizare** autorităților publice interesate numai după definitivare, pe baza observațiilor și propunerilor formulate de cei interesați.

d) Autoritatea publică în cauză *este obligată* să decidă organizarea unei întâlniri în care să se **dezbată public** proiectul de act normativ, dacă acest lucru a fost cerut în scris de către o *asociație legal constituită*¹³⁹ sau de către o altă *autoritate publică*.

În toate cazurile în care se organizează dezbateri publice, acestea trebuie să se desfășoare în *cel mult 10 zile de la publicarea datei și locului* unde urmează să fie organizate.

e) Autoritatea publică în cauză trebuie să **analizeze toate recomandările** referitoare la proiectul de act normativ în discuție.

f) În cazul reglementării unei situații care, din cauza **circumstanțelor sale excepționale**, impune adoptarea de **soluții imediate**, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public, proiectele de acte normative se supun adoptării în procedură de urgență prevăzută de reglementările în vigoare.

¹³⁸ Anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ cu relevanță asupra mediului de afaceri se transmite de către inițiator asociațiilor de afaceri și altor asociații legal constituite, pe domenii specifice de activitate, în termenul prevăzut de lege (art.6 alin.3 din Legea nr.52/2003).

¹³⁹ Prin asociație legal constituită se înțelege orice organizație civică, sindicală, patronală sau orice alt grup asociativ de reprezentare civică. (art.3 din Legea nr.52/2003)



de reținut!

Participarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite la procesul de luare a deciziilor va avea loc în următoarele condiții:

a) anunțul privind ședința publică se afișează la sediul autorității publice, este inserat în site-ul propriu și se transmite către mass-media, *cu cel puțin 3 zile înainte* de desfășurare, și *va conține* data, ora și locul de desfășurare a ședinței publice, precum și ordinea de zi.

Acest anunț trebuie *adus la cunoștința* cetățenilor și a asociațiilor legal constituite care au prezentat sugestii și propuneri în scris, cu valoare de recomandare, referitoare la unul dintre domeniile de interes public care urmează să fie abordat în ședința publică; difuzarea anunțului și invitarea specială a unor persoane la ședința publică sunt în sarcina *responsabilului* desemnat pentru relația cu societatea civilă.

b) participarea persoanelor interesate la ședințele publice se va face în limita locurilor disponibile în sala de ședințe, în *ordinea de precădere*¹⁴⁰ dată de interesul asociațiilor legal constituite în raport cu subiectul ședinței publice, stabilită de persoana care prezidează ședința publică. Ordinea de precădere nu poate limita accesul mass-media la ședințele publice.

c) persoana care prezidează ședința publică oferă invitațiilor și persoanelor care participă din proprie inițiativă posibilitatea de a se *exprima* cu privire la problemele aflate pe ordinea de zi.

d) adoptarea deciziilor administrative ține de competența exclusivă a autorităților publice. Punctele de vedere exprimate în cadrul ședințelor publice de persoanele invitate au valoare de recomandare.

e) minuta¹⁴¹ ședinței publice, incluzând și votul fiecărui membru, cu excepția cazurilor în care s-a hotărât vot secret, va fi *afișată* la sediul autorității publice în cauză și *publicată* în site-ul propriu. Autoritățile publice sunt obligate să *elaboreze* și să *arhiveze* minutele ședințelor publice. Atunci când se consideră necesar, ședințele publice pot fi *înregistrate*.

Înregistrările ședințelor publice, cu excepția celor prevăzute la art. 6 din Legea 52/2003, vor fi făcute publice, la cerere, în condițiile Legii 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.

f) autoritățile publice sunt obligate să întocmească și să facă public un *raport anual* privind transparența decizională, care va cuprinde cel puțin următoarele elemente: numărul total al recomandărilor primite; numărul total al recomandărilor incluse în proiectele de acte normative

¹⁴⁰ Ordinea de precădere este ordinea care determină prioritatea participării la ședințele publice, în raport cu interesul manifestat față de subiectul ședinței.

¹⁴¹ Minuta este documentul scris în care se consemnează în rezumat punctele de vedere exprimate de participanții la o ședință, precum și rezultatul dezbaterilor.

și în conținutul deciziilor luate; numărul participanților la ședințele publice; numărul dezbaterilor publice organizate pe marginea proiectelor de acte normative; situația cazurilor în care autoritatea publică a fost acționată în justiție pentru nerespectarea prevederilor legii; evaluarea proprie a parteneriatului cu cetățenii și asociațiile legal constituite ale acestora; numărul ședințelor care nu au fost publice și motivația restricționării accesului.

Raportul anual privind transparența decizională va fi făcut public în site-ul propriu, prin afișare la sediul propriu într-un spațiu accesibil publicului sau prin prezentare în ședință publică.

Legea nr.52/2003 prevede și anumite sancțiuni juridice pentru nerespectarea dispozițiilor sale:

a) *acțiunea în contencios administrativ* - orice persoană care se consideră vătămată în drepturile sale, prevăzute de lege, poate face plângere în condițiile Legii contenciosului administrativ, împotriva refuzului nejustificat al autorității administrației publice de a respecta dispozițiile legii¹⁴². Plângerea și recursul se judecă în procedură de urgență și sunt scutite de taxă de timbru.

b) *răspunderea disciplinară*: constituie abatere disciplinară și se sancționează, potrivit prevederilor Legii 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, sau, după caz, potrivit legislației muncii, fapta funcționarului care, din motive contrare legii, *nu permite accesul* persoanelor la ședințele publice sau *impiedică implicarea* persoanelor interesate în procesul de elaborare a actelor normative de interes public.

c) *măsurile administrative*: persoanele care asistă la ședințele publice, invitate sau din proprie inițiativă, trebuie să respecte regulamentul de organizare și funcționare a autorității publice. În cazul în care președintele de ședință constată că o persoană a încălcat regulamentul, va dispune *avertizarea* și, în ultimă instanță, *evacuarea* acesteia.



de reținut!

4.3.3.3. Procedura avizului conform – este o procedură de excepție¹⁴³, aplicabilă doar când legea o prevede expres.

Astfel, legea poate cere unei autorități publice să emită un act administrativ numai după consultarea prealabilă a unei alte autorități publice, iar actul administrativ emis trebuie să fie în conformitate cu avizul astfel obținut.



¹⁴² Dana Apostol Tofan, *art.cit.*, p.31.

¹⁴³ M. Lombard, *op.cit.*, p.190.

În cazul în care autoritatea emitentă nu acceptă emiterea actului administrativ cu respectarea avizului conform, are doar opțiunea de a nu-l mai emite.

Un exemplu în acest sens ni-l oferă art. 7 al Hotărârii Guvernului nr.745/2003 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Control¹⁴⁴: “regulamentele de organizare și funcționare a autorităților de control aflate în subordinea sau în coordonarea ministrului delegat pentru coordonarea autorităților de control se aprobă în condițiile legii, numai cu *avizul conform* al acestuia”.

În unele cazuri, însă, caracterul conform al avizului reiese dintr-o formulare mai largă a textului legal. Astfel, în anexa 2 la Legea nr.50/1991 se precizează că „avizarea se concretizează printr-un act (aviz favorabil sau nefavorabil) care are caracter tehnic de obligativitate”¹⁴⁵.

În fine, există avize *expresse* sau *tacite*. Un exemplu de aviz tacit este cel prevăzut de art.14 alin.2 din Legea nr.215/2001 pentru încheierea acordurilor de cooperare transfrontalieră: în cazul în care avizul nu este eliberat în termenul legal de 30 de zile, el se consideră a fi favorabil încheierii acordului.



de reținut!

4.3.3.4. Acordul este definit de doctrină ca fiind un consimțământ dat de o autoritate publică altei autorități publice în vederea emiterii de către aceasta din urmă a unui act administrativ¹⁴⁶. Prin urmare, acordul trebuie obligatoriu solicitat atunci când legea prevede, iar actul administrativ trebuie să i se conformeze din punct de vedere al conținutului.



S-a remarcat, pe bună dreptate, că acordul se deosebește de avizul conform prin faptul că primul produce efecte juridice, actul emis în final fiind rezultatul manifestării de voință a mai multor organe administrative, un act juridic complex, în timp ce avizul conform este doar un element component al procedurii de elaborare a actului administrativ¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 496 din 9 iulie 2003

¹⁴⁵ Legea nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 259 din 24 octombrie 1996, cu modificările ulterioare.

¹⁴⁶ T. Drăganu, *Actele administrative și faptele.....*, op.cit., p.104; Rodica Narcisa Petrescu, op.cit., p.302;

¹⁴⁷ T. Dăganu, *Actele de drept administrativ*, op.cit., p.128.



În ce ne privește, considerăm că mai sunt necesare câteva precizări:

- acordul, spre deosebire de avizul conform, este doar o manifestare de voință a unui alt organ administrativ cu privire la un act administrativ deja elaborat de autoritatea emitentă, fără a exista posibilitatea aceluși organ de a interveni în conținutul actului; prin urmare, organul emitent al acordului are doar două opțiuni: de a emite acordul sau de a refuza emiterea lui. Dimpotrivă, în cazul avizului conform, organul emitent participă, alături de emitentul actului, la elaborarea acestuia, odată ce autoritatea emitentă a actului va trebui să țină seama în redactarea lui de opinia exprimată pe calea avizului conform.

- avizul conform nu implică răspunderea juridică a emitentului său, însă emitentul acordului devine coautor al actului administrativ și va răspunde alături de autoritatea publică ce l-a elaborat¹⁴⁸.

- în opinia autorilor de specialitate, acordul poate fi prealabil, concomitent sau posterior actului administrativ¹⁴⁹. În ce ne privește, ne este greu de imaginat un acord *concomitent* emiterii actului administrativ; participarea concomitentă a două sau mai multe autorități publice la emiterea unui act administrativ are ca și consecință faptul că actul va avea doi emitenți (spre exemplu, un ordin ministerial emis de doi miniștri). Cât despre acordul *posterior*, existența lui distinctă este subminată de asemănarea până la identificare cu aprobarea – ambele sunt posterioare emiterii actului administrativ, ambele condiționează producerea efectelor juridice ale acestuia, ambele implică doar responsabilitatea autorității publice emitente.



Ca exemplu, Hotărârea Guvernului nr.1209/2003 privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici prevede în art.15 alin.3 necesitatea acordului federației sau uniunii la care sunt afiliate organizațiile sindicale din rândul cărora se numește reprezentantul în comisia de concurs pentru ocuparea unei funcții publice.

¹⁴⁸ A se vedea, în sens contrar, Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.302.

¹⁴⁹ T. Dăganu, *Actele administrative și faptele asimilate lor....*, *op.cit.*, p.104; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.306.



de reținut!

4.3.3.5. Propunerea, ca modalitate de implicare a unei autorități publice în procesul decizional derulat de o altă autoritate publică, implică emiterea actului administrativ numai în urma unei astfel de propuneri; cu alte cuvinte, autoritatea emitentă nu poate proceda la adoptarea actului administrativ decât în urma propunerii, lipsa propunerii fiind motiv de nulitate a actului administrativ.



Conținutul actului administrativ trebuie să se conformeze propunerii, în caz contrar actul este ilegal; autoritatea publică are doar două opțiuni în cazul în care propunerea nu este mulțumitoare: de a cere modificarea propunerii sau formularea uneia noi, sau de a nu adopta actul.



de reținut!

4.3.4. Formalități procedurale concomitente emiterii actelor administrative. Emiterea unui act administrativ presupune, întotdeauna, semnarea acestuia de către persoana competentă din cadrul autorității emitente **(1)**, uneori contrasemnarea de către o altă persoană **(2)**, în cazul unor acte motivarea lor **(3)**, iar în cazul actelor administrative emise de autorități colegiale, existența cvorumului **(4)** și a majorității **(5)** prevăzute de lege.

4.3.4.(1). Semnarea actului administrativ.



Dintre formele substanțiale necesare pentru ca actul să fie valid, se desprinde ca importanță semnarea actului administrativ, formalitate ce permite verificarea competenței de emitere a actului și este indispensabilă pentru dovada existenței deciziei administrative.

Așa um am precizat, *toate* actele administrative trebuie semnate de persoana împuternicită să angajeze autoritatea publică emitentă: dispozițiile primarului se semnează de către acesta, deoarece este vorba de o autoritate unipersonală, hotărârile consiliului local se semnează de către președintele de ședință¹⁵⁰, ordinele prefectului se semnează de către prefect, ordinele și instrucțiunile ministeriale se semnează de către ministru, hotărârile și ordonanțele de guvern se semnează de către primul ministru¹⁵¹, etc.

4.3.4.(2). Contrasemnarea actului administrativ. Prin intermediul contrasemnării, se „autentifică” semnătura persoanei competente și se asociază răspunderea contrasemnatarului în ceea ce privește legalitatea sau oportunitatea actului administrativ.



Lipsa contrasemnăturii este considerată un *viciu de formă*, nu de competență, deoarece contrasemnatarul nu este coautor al actului administrativ¹⁵².

Obligația contrasemnării este prevăzută, spre exemplu, în Constituție pentru ordonanțele și hotărârile guvernamentale, care trebuie contrasemnate de miniștrii ce au obligația punerii loc în executare¹⁵³, în cazul hotărârilor consiliului local și a dispozițiilor primarului, ce trebuie contrasemnate de secretar¹⁵⁴,

4.3.4.(3). Motivarea actului administrativ.



- Doctrina de drept administrativ s-a pronunțat în majoritate pentru consacrarea principiului motivării actelor administrative ca principiu de drept administrativ și recunoașterea sa jurisprudențială¹⁵⁵.

Dacă luăm exemple din statele cu tradiție democratică, constatăm că această consacrare s-a realizat de cele mai multe ori pe cale legislativă.

¹⁵⁰ Art.48 din Legea nr.215/2001 a administrației publice locale.

¹⁵¹ Art.108 alin.4 din Constituție

¹⁵² A. Van Lang, G. Gondouin, V. Inseguet-Brisset, *op.cit.*, p.10

¹⁵³ Art.108 alin.4 din Constituția României revizuită în 2003.

¹⁵⁴ Art.71 alin.2, art.49, art. 85 din Legea nr.215/2001.

¹⁵⁵ Mircea Anghene, *Motivarea actelor administrative - factor de întărire a legalității și de apropiere a administrației de cetățeni*, în „Studii și cercetări juridice” nr.3/1972, p.504; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.304; Ana Rozalia Lazăr, *op.ultim.cit.*, p.95 și urm.

Astfel, în Franța¹⁵⁶, legislația adoptată în 1979 impune motivarea, ca regulă generală, a



tuturo r deciziilor nefavorabile destinatarului - sancțiuni, decăderi, prescripții, refuzarea unui avantaj ce constituie un drept subiectiv al persoanei care îndeplinește condițiile legale (autorizația de construcție, spre exemplu).

De asemenea, necesită motivare deciziile prin care se instituie derogări de la regulile instituite prin legi și acte normative superioare (de exemplu, declararea unei informații secret de serviciu). Prin excepție, nu vor fi motivate deciziile care ar putea dezvălui un secret protejat prin lege, un secret medical, deciziile luate în situații de extremă urgență, și, bineînțeles, decizia implicită de refuz. Cu toate acestea, s-a decis că și în situații de urgență sau în caz de refuz implicit, administrația este ținută să-și motiveze decizia, la cererea celui interesat, în termen de 1 lună de la emitere.



În dreptul german¹⁵⁷, o dispoziție cu caracter general din Codul procedurii administrative impune motivarea obligatorie a actelor administrative, mai ales a celor emise în urma soluționării unui recurs administrativ.

Interesant de reținut este faptul că termenul de intentare a recursului în anulare este de o lună de la notificarea actului atacat sau de la răspunsul la recursul administrativ, dacă actul este complet motivat, însă dacă actul atacat sau răspunsul la recursul administrativ nu conține anumite mențiuni obligatorii (posibilitățile de recurs, instanța competentă și termenul de exercitare)¹⁵⁸, termenul este de 1 an. Prin urmare, administrația publică este sancționată prin augmentarea termenelor de contestare pentru incompleta motivare a propriilor decizii. Este o soluție legislativă ce considerăm că ar trebui adoptată și în dreptul nostru, unde termenele sunt foarte scurte deși actele administrative nu se motivează.

¹⁵⁶ Jacqueline Morand-Deville, *Cours de droit administratif*, Montchrestien, Paris, p. 342; Jean Rivero, Jean Waline, *Droit administratif*, 18^e édition, Dalloz, Paris, 2000, p.106; René Chapus, *Droit administratif général*, 13^e édition, tome 1, Montchrestien, Paris, 1999, p.1086.

¹⁵⁷ Hartmut Maurer, *Droit administratif allemand*, traduit par M.Fromont, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1994, p.246.

¹⁵⁸ Jean-Marie Auby, Michel Fromont, *Les recours contre les actes administratifs dans les pays de la Communauté Économique Européenne*, Jurisprudence générale Dalloz, Paris, 1971, p.72; Guy Brabant, Nicole Questiaux, Céline Wiener, *Le controle de l'administration et la protection des citoyens (étude comparative)*, Editions Cujas, Paris, 1973, p.63.



de reținut!

În dreptul nostru, motivarea este reglementată de principiu în două cazuri:



a) Motivarea actelor administrative individuale emise la cerere, adică în urma soluționării unei petiții în temeiul Ordonanței Guvernului nr. 27/2002.

Câteva precizări sunt necesare:

- motivarea impusă de art.13 din Ordonanța Guvernului nr. 27/2002 vizează doar motivele de drept, ce permit verificarea legalității actului administrativ.

- o motivarea completă ar presupune motive de drept, motive de fapt (mai ales în cazul exercitării puterii discreționare), arătarea căii de atac și a instanței competente, precum și a termenului de contestare.

- din aceste considerente, considerăm că motivarea reglementată la noi este incompletă și, deși constiuie un pas înainte pe calea legiferării principiului motivării actelor administrative, rămâne criticabilă sub aspectele enunțate.

- în consecință, propunem, *de lege ferenda*, reglementarea printr-un Cod administrativ a motivării obligatorii a actelor administrative, sub patru aspecte: motive de drept, motive de fapt, precizarea căii de atac și a instanței competente, respectiv termenul de contestare.

De asemenea, sub aspectul termenului de contestare, credem că ar fi utilă preluarea sistemului german, adică stabilirea unor termene scurte (2 luni, spre exemplu) pentru contestarea actelor complet motivate, și termene tot mai lungi pentru contestarea actelor incomplet motivate (6 luni dacă lipsește un element al motivării, 1 an dacă lipsesc 2 sau 3 elemente, iar dacă actul nu este motivat el să poată fi atacat oricând).

Considerăm, de asemenea, că motivarea ar trebui să fie scrisă, să cuprindă de fiecare dată propriile considerente de drept și cele de fapt (fiind excluse motivările”tip”), și că poate fi realizată și prin atașarea unui document (act cu putere superioară) care expune motivele.

Dispozițiile generale din Ordonanța Guvernului nr. 27/2002 sunt circumstanțiate la cazul *informațiilor de interes public* prin art.22 din Legea nr.544/2001 care prevede *motivarea* (nu se arată ce fel de motivare) refuzului de a comunica informațiile de interes public petiționarului. În tăcerea legii și în considerarea interesului public care stă la baza interpretării actelor normative ce dau drepturi particularilor, motivarea refuzului comunicării informațiilor publice trebuie să

cuprindă toate elementele unei motivări complete, sau cel puțin ceea ce Ordonanța Guvernului nr. 27/2002 impune, ca lege generală, adică motivarea în drept.

Motivarea obligatorie o mai întâlnim și în cazul *actelor administrative jurisdicționale*, acest aspect fiind considerat de doctrină ca relevant pentru calificarea ca atare a acestor acte¹⁵⁹. Astfel, spre exemplu, hotărârile Oficiului de Stat pentru Invenții și Mărci vor fi motivate, de asemenea vor fi motivate deciziile Comisiei de soluționare a întâmpinărilor în cazul exproprierii (Legea nr.33/1994)¹⁶⁰.



b) Motivarea actelor administrative normative este impusă de Legea nr.24/2000 în mod diferit, în funcție de emitentul actului normativ.

Astfel, pentru **ordonanțele și hotărârile guvernamentale**, legea prevede obligația întocmirii prealabile a unei *note de fundamentare*, care însoțește actul normativ în procesul de adoptare și este publicată odată cu acesta în Monitorul oficial sau prezentat pe site-ul de internet al instituției emitente¹⁶¹.

Pentru **celelalte acte administrative normative**, emise de autorități centrale, proiectul este însoțit de un *referat de aprobare*, însă aici nu se mai precizează obligativitatea publicării referatului odată cu actul normativ.

Motivarea va face referire, în principal, la: cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele reglementărilor în vigoare, la existența unor neconcordanțe legislative sau a unui vid legislativ; principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi; efectele avute în vedere, în funcție de obiectul reglementării; implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare; implicațiile asupra legislației interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaționale, precum și măsurile de adaptare necesare; fazele parcurse în pregătirea proiectului și rezultatele obținute, evidențiindu-se studiile, cercetările, evaluările statistice, specialiștii consultați, preocupările de armonizare legislativă; pentru ordonanțele de urgență vor fi prezentate distinct împrejurările obiective și stringente ce au determinat cazul excepțional care justifică această procedură de legiferare; pentru fiecare proiect de act normativ motivarea trebuie să cuprindă o mențiune expresă cu privire la compatibilitatea acestuia cu reglementările comunitare și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; în situația în care reglementarea propusă se elaborează în executarea unui act normativ, motivarea va cuprinde referiri la actul pe bază și în executarea căruia se emite¹⁶².

În fine, actele normative adoptate de **autoritățile administrației publice locale** trebuie să cuprindă, în preambul, *o motivare în drept*, adică articolul din Legea nr.215/2001 sau din altă reglementare, în temeiul căruia a fost adoptat actul¹⁶³.

¹⁵⁹ A se vedea Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.304.

¹⁶⁰ Pentru alte exemple, a se vedea D. C. Dragoș, *Recursul administrativ...*, *op.cit.*, p.120 și urm.

¹⁶¹ Art.29 alin.1 și art.31 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 777 din 25 august 2004.

¹⁶² Art. 29 din Legea nr.24/2000.

¹⁶³ Art. 80 din Legea nr.24/2000.



de reținut!

- **Lipsa motivării. Sancțiune juridică.**

Legea nr.24/2000 nu conține sancțiuni pentru situația în care motivarea nu este publicată odată cu actul normativ, sau nu este afișată pe site-ul web al instituției. Cu toate acestea, considerăm că sunt deplin aplicabile soluțiile doctrinare identificate clar și concis de prof. T. Drăganu în 1959: *lipsa motivării constituie viciu de ilegalitate pe motiv de formă (nulitate relativă) iar dacă motivele sunt ilegale, actul va fi considerat nul din punct de vedere al conținutului (nulitate de fond, absolută)*¹⁶⁴.



Controlul de legalitate al instanței de contencios administrativ se va extinde și asupra motivelor invocate, acestea fiind aspecte de legalitate, numai în cazul în care motivarea este impusă prin lege. În celelalte cazuri, când legea nu impune motivarea actului administrativ, motivele invocate sunt elemente de apreciere a oportunității deciziei administrative, și scapă controlului instanței judecătorești de contencios administrativ.

- **Obligația motivării impusă prin legi speciale.**

Deși în dreptul nostru nu există obligația motivării ca principiu aplicabil tuturor actelor administrative, unele legi speciale impun, în situații determinate, motivarea unor acte administrative.

Astfel, spre exemplu, Legea nr.10/2001 prevede că măsurile reparatorii prin echivalent se stabilesc prin dispoziție *motivată* a primarului¹⁶⁵

¹⁶⁴ T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit.*, p.135.

¹⁶⁵ Art.33 alin.2 din Legea nr.10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 75 din 14 februarie 2001, cu modificările ulterioare.



de reținut!

4.3.4.(4). Cvorumul. În cazul actelor administrative adoptate de organele colegiale, cvorumul reprezintă o formalitate legală necesară a fi îndeplinită pentru ca ședința în care se adoptă actul administrativ să fie legal constituită.



Cvorumul reprezintă, așadar, numărul de membri, raportat la numărul total al membrilor organului colegial, care trebuie să fie prezenți pentru ca deliberările acestuia să fie valabile¹⁶⁶.

Astfel, spre exemplu, ședințele consiliului local sunt valabil constituite în prezența majorității membrilor¹⁶⁷.

Probleme de interpretare au apărut în practică la determinarea cvorumului legal, atunci când există număr impar de membri: astfel, pentru un consiliu local format din 27 de membri, jumătate plus unul reprezintă 14 membri sau 15 membri? Cum se calculează acel rest rămas prin divizarea numărului total al membrilor, prin rotunjire în lipsă sau în adaos. Considerăm că, dacă avem în vedere imperativul asigurării unei interpretări care să permită desfășurarea ședințelor, și nu îngreunarea constituirii cvorumului legal, soluția este rotunjirea spre mai puțin, cvorumul fiind așadar de 14 membri.

¹⁶⁶ Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.303.

¹⁶⁷ Art.41 alin.1 din Legea nr.215/2001.



de reținut!

4.3.4.(5). Majoritatea. Majoritatea cerută de lege pentru adoptarea unui act administrativ de către un organ colegial se referă la numărul de voturi necesare pentru ca acel act să fie valabil adoptat.



Majoritatea este de trei feluri:

- *simplă* – jumătate plus unul din membri prezenți la ședință, în condițiile în care ședința este legal constituită.
- *absolută* – jumătate plus unul din numărul total al membrilor organului colegial, bineînțeles dacă ședința este valabil constituită.
- *calificată* – orice majoritate mai mare de jumătate plus unul, raportată la totalul membrilor organului colegial (două treimi, trei pătrimi, etc), dacă ședința este legal constituită.

Diferența dintre *cvorum* și *majoritate* este dată de scopul în vederea căruia legea le reglementează: *cvorumul* - pentru constiuirea și desfășurarea legală a ședinței, *majoritatea* - pentru adoptarea legală a actelor administrative în ședința astfel constituită.

În practică, apar aceleași situații ca și la stabilirea *cvorumului*. Astfel, din 17 membri prezenți (total 27), câți trebuie să voteze pentru adoptarea unei hotărâri ce necesită *majoritate simplă*, 9 sau 10? Din aceleași considerente expuse mai sus, considerăm că răspunsul este 9 membri. Dacă hotărârea ar necesita *majoritate absolută*, ar fi necesare 14 voturi favorabile, iar dacă s-ar cere *majoritate calificată de două treimi*, ar fi necesare 18 voturi.



de reținut!

4.3.5. Formalități procedurale posteroare emiterii actelor administrative.

Din această categorie de formalități procedurale fac parte comunicarea actelor individuale respectiv publicarea actelor normative **(1)**, aprobarea **(2)** și confirmarea **(3)**.



4.3.5.(1). Comunicarea și publicarea actelor administrative.

Actele administrative individuale își produc efectele juridice din momentul comunicării lor către *destinatarii* respectivului act.



Pentru *terții* actului administrativ individual, adică pentru persoanele care nu sunt destinatarele actului administrativ, însă sunt vizate indirect prin actul administrativ,

comunicarea se consideră realizată numai atunci când persoana în cauză *ia cunoștință efectiv* de act. Aceasta deoarece terților actului administrativ nu li se comunică actul, prin urmare luarea la cunoștință efectivă este singurul moment de care se pot lega efectele juridice ale actului față de ei.



Publicarea este operațiunea administrativă de aducere la cunoștința publicului a unui act administrativ, *obligatorie pentru actele cu caracter normativ*, dar nu sunt excluse

situațiile în care actele administrative individuale se publică (spre exemplu, hotărârea guvernamentală de numire în funcție a unui prefect).



Publicarea presupune, practic, una sau mai multe din următoarele operațiuni:

- publicarea în “Monitorul Oficial al României”- de exemplu, ordonanțele și hotărârile guvernamentale, ordinele miniștrilor, anunțurile privind achizițiile publice, etc.,

- publicarea în “Monitorul oficial al județului” (al municipiului București): a) hotărârile și dispozițiile cu caracter normativ adoptate sau emise de autoritățile administrației publice județene și a municipiului București, de cele ale municipiilor, sectoarelor municipiului București sau orașelor care nu au monitoare proprii, precum și de cele ale comunelor; b) dispozițiile cu caracter normativ ale președintelui consiliului județean; c) ordinele cu caracter normativ ale prefectului; d) acte ale serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, precum și, dacă este cazul, ale ministerelor sau altor autorități și instituții publice, care au aplicabilitate în județul respectiv; e) alte documente și informații de interes public, cu excepția celor a căror publicitate se face, potrivit legii, prin alte mijloace; f) declarații de politică județeană și alte asemenea declarații; g) hotărârile și dispozițiile cu caracter normativ adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale din municipii, sectoare ale municipiului București sau din orașe și comune, ale căror prevederi sunt obligatorii și pentru alți cetățeni decât cei din unitatea administrativ-teritorială respectivă, prin grija secretarului¹⁶⁸.

- publicarea în „Monitorul oficial al comunei/orașului/municipiului”, acolo unde există, a hotărârilor și dispozițiilor cu caracter normativ adoptate de consiliul local respectiv de primar (art.9 din Ordonanța Guvernului nr.75/2003).

- afișarea la sediul autorității publice – hotărârile consiliului local, dispozițiile primarului de organizare a concursului pentru ocuparea unei funcții publice, etc.

- publicarea în presa centrală și/sau locală, în cotidiene de tiraj semnificativ – acte administrative privind organizarea unei licitații publice¹⁶⁹, actele normative adoptate de autoritățile locale¹⁷⁰.

- afișarea pe pagina web a autorității publice, operațiune ce este echivalentă, sub aspect juridic, cu publicarea în presă și afișarea la sediu – hotărârea consiliului local de aprobare a organigramei primăriei, de aprobare a bugetului local, etc.

Termenul de „publicare” este folosit de legislația noastră în paralel cu cel de „aducere la cunoștința publică”. Astfel, hotărârile normative ale consiliului local „se aduc la cunoștința publică”, și de la această dată produc efecte juridice¹⁷¹.

¹⁶⁸ A se vedea Ordonanța Guvernului nr.75/2003, privind organizarea și funcționarea serviciilor publice de editare a monitoarelor oficiale ale unităților administrativ-teritoriale, publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 619 din 30 august 2003, cu modificările și completările aduse de Legea nr. 534/2003.

¹⁶⁹ De exemplu, un anunț de participare la licitație publică în condițiile art.17 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.60/2001 privind achizițiile publice.

¹⁷⁰ Art.80 din Legea nr.24/2000

¹⁷¹ Art.50 alin.1 din Legea nr.215/2001.



Sintagma „aducere la cunoștința publică” are o arie de cuprindere mai mare decât publicarea, deoarece cuprinde și alte mijloace de informare publică: organizarea unei adunări cetățenești în care să fie prezentat actul administrativ, anunțuri de gen publicitar (bannere, postere, transmisiuni radio și tv, afișarea pe pagina web, anunțuri prin stații de amplificare mobile sau staționare, fluturași în cutiile poștale, etc).

Considerăm binevenită această lărgire a sferei de acțiune a mijloacelor de promovare a actelor administrative, deoarece publicarea, chiar și cea din “Monitorul Oficial”, indiferent dacă este cel național, județean sau local, are prea puțin impact asupra cetățenilor, asupra nivelului lor de informare despre “afacerile publice”.



În acest context, amintim și dispozițiile art.8 din Ordonanța Guvernului nr.75/2003, care stabilește competența Consiliilor județene și a consiliilor locale ale municipiilor,

orașelor și comunelor stabilirea, prin hotărâre, a procedurii și modalităților de aducere la cunoștință publică a hotărârilor și dispozițiilor cu caracter normativ ale autorităților administrației publice locale sau județene.



Atunci când legea prevede expres publicarea unui act administrativ, nepublicarea atrage inexistența actului respectiv, cu excepția cazului când chiar legea permite nepublicarea (de exemplu, hotărârile guvernamentale din domeniul militar, care se comunică instituțiilor interesate¹⁷²). Prin aplicarea principiului *nemo censetur ignorare legem* (nimeni nu este absolvit de necunoașterea legii), ajungem la concluzia că legea în sens larg, adică și actele administrative normative, trebuie aplicată numai atunci când poate fi cunoscută de către public prin publicare; prin urmare, chiar dacă legea nu prevede în mod expres sancțiunea inexistenței pentru nepublicarea unui act normativ, ea trebuie considerată a fi aplicabilă ca regulă generală și ca principiu de drept în toate cazurile în care nu sunt publicate actele normative.



de reținut!

4.3.5.(2). Aprobarea.



Termenul de „aprobare” trebuie înțeles ca o manifestare de voință a unui organ superior prin care se declară de acord cu actul deja emis de un organ inferior, act care, fără această manifestare de voință, nu ar putea produce efecte juridice¹⁷³.

Este de fapt vorba de formalitatea procedurală corespondentă acordului, însă plasată în timp după emiterea actului administrativ, dar înainte de comunicarea sau publicarea acestuia.

În această accepțiune¹⁷⁴, aprobarea este o condiție de formă, fără de care actul administrativ nu produce efecte juridice. Ea nu acoperă viciile actului administrativ, prin urmare ilegalitatea actului administrativ va putea fi constatată și după aprobare.

¹⁷² Art.108 alin.4 din Constituție.

¹⁷³ T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit.*, p.137; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.307, A. Van Lang, G. Gondouin, V. Inserguet-Brisset, *op.cit.*, p.30.

¹⁷⁴ Doctrina reține și un alt tip de aprobare, așa numită „substitutivă”, adică acea aprobare dată de organul superior unor acte prin care organul inferior acționează în domenii de raporturi sociale de competența organului superior, situație în care se consideră că efectele actului de aprobare înlocuiesc efectele actului aprobat - Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.307. Deși construcția teoretică este corectă, nu am găsit încă exemple concrete de acte administrative prin care să se aprobe cu efect de substituie alte acte administrative. Hotărârile guvernamentale de aprobare a normelor metodologice dintr-un anumit domeniu sunt acte administrative ce reglementează pentru prima dată domeniul respectiv, chiar dacă normele au fost elaborate de un minister sau altul; doar emiterea prealabilă a normelor de către un minister urmată de preluarea lor într-o hotărâre de guvern s-ar constitui într-un exemplu în acest sens.



Responsabilitatea pentru actul administrativ emis în final revine ambelor autorități publice, în egală măsură, deoarece prin aprobare autoritatea publică în cauză devine coautoare a actului administrativ, însușindu-și acest act și garantând pentru legalitatea și oportunitatea lui, chiar dacă nu adaugă nimic la act. Dacă nu am judeca astfel, nu vedem care ar fi justificarea existenței procedurii de aprobare.

Pentru exemplificare, locuințele de serviciu realizate în condițiile Legii nr.114/1996 din bugetul de stat sau din bugetele locale pot fi vândute cu *aprobarea* Guvernului, în situația în care activitatea care a generat realizarea locuințelor s-a restrâns sau a încetat¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Art.53 alin.4 din Legea nr.114/1996 privind locuințele, republicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 331 din 26 noiembrie 1997, cu modificările ulterioare.



de reținut!

4.3.5.(3). Confirmarea. Prin confirmare se înțelege manifestarea de voință (comunicat, înștiințare, etc) prin care o autoritate publică își menține un act administrativ emis anterior.

Literatura de specialitate mai reține și un alt sens al confirmării, și anume de procedură prin care se acoperă vicii de ilegalitate ale unui act emis anterior sau ale unui act emis de un organ inferior¹⁷⁶. Acest tip de confirmare nu este întâlnit în legislația română actuală, și nici în practica administrativă.



de citit!

4.3.6. Inconsecvențe în tehnica legislativă privind folosirea termenilor consacrați de doctrină.

4.3.6.1. Avizul și acordul – acte administrative.



a) În conformitate cu Legea 107/1996, legea apelor, “avizul de gospodărire a apelor și avizul de amplasament sunt avize conforme”, în timp ce în alt loc se arată că “lucrările prevăzute (...) pot fi executate numai în baza avizului de gospodărire a apelor emis de unitățile teritoriale ale Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului asupra documentației de investiții. Punerea în funcțiune sau în exploatare a acestor lucrări se face numai în baza autorizației de gospodărire a apelor”.

Din coroborarea celor două texte, rezultă că în cazul avizului de gospodărire a apelor suntem în prezența unui veritabil act administrativ, nu a unui aviz, deoarece el produce efecte juridice nemijlocit.

Aceste anomalii au fost semnalate în doctrină¹⁷⁷, fără efect însă asupra legiutorului român, cu toate că nerespectarea unor termeni consacrați de doctrina română și străină poate duce la confuzii majore în practică¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Tudor Dăganu, *Actele administrative și faptele*, op.cit., p.107; Rodica Narcisa Petrescu, op.cit., p.314.

¹⁷⁷ Rodica Narcisa Petrescu, *Cu privire la regimul juridic al lucrărilor ce se construiesc pe ape sau au legătură cu apele*, în „Fiat Justitia” nr.2/1998, p.79 și urm.; Verginia Vedinaș, Milena Tomescu, *Aspecte actuale privind regimul juridic al acordului și autorizației de mediu*, în „Revista de drept public” nr.1-2/1996, p.70 și urm.; Ana Rozalia Lazăr, *Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva considerații privind procedura aprobării tacite*, în „Revista de drept public” nr.3/2003, p.88.

¹⁷⁸ Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, op.cit., p.301.



b) Legea română definește *acordul de mediu* ca fiind „decizia autorității competente pentru protecția mediului, care dă dreptul titularului de proiect să realizeze proiectul”.

Acordul de mediu este un act tehnico-juridic eliberat în scris, prin care se stabilesc condițiile de realizare a proiectului din punct de vedere al protecției mediului¹⁷⁹, prin urmare el este un act administrativ, deoarece produce efecte juridice, nu un acord, așa cum s-ar înțelege din denumirea sa.

4.3.6.2. Aprobarea improprie.



Unele texte legislative numesc „aprobare” manifestarea de voință a unui funcționar public de decizie sau a unei autorități publice, care de fapt reprezintă un act

¹⁷⁹ Art.2 din Hotărârea Guvernului nr. 918/2002 privind stabilirea procedurii-cadru de evaluare a impactului asupra mediului și pentru aprobarea listei proiectelor publice sau private supuse acestei proceduri, publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 686 din 17 septembrie 2002.

administrativ unilateral, emis la propunerea unor funcționari publici inferiori, a unor alte autorități publice sau în urma unei petiții.

Spre exemplu, dacă un funcționar din minister face o propunere scrisă unui ministru, pe care acesta pune rezoluția „aprobat”; în acest caz nu ne găsim în prezența unei adevărate aprobări, ci a unui act administrativ emis de ministru¹⁸⁰.

De asemenea, Legea nr.215/2001 prevede în art.38 alin.1 lit.d), atribuția consiliului local de a „aproba” bugetul local, iar la lit. e) atribuția de „aprobare”, la propunerea primarului, a organigramei aparatului propriu.

În fine, mai amintim doar Hotărârea Guvernului nr.432/2004 privind dosarul profesional al funcționarilor publici găsim prevederea conform căreia accesul funcționarului public la propriul dosar profesional, precum și eliberarea unor copii de pe documentele conținute în acesta se *aprobă* de către conducătorul autorității sau instituției publice¹⁸¹.

4.3.6.3. Procedura aprobării tacite.

Reglementată prin Ordonanța Guvernului nr. 27/2003, procedura aprobării tacite este de fapt o procedură de emitere implicită a unei autorizații, care produce efecte juridice și care, ulterior, poate fi valorificată în justiție pentru obținerea înscrisului doveditor al autorizării.

Și în acest caz, legiuitorul folosește impropriu termenul de „aprobare” pentru emiterea, e adevărat, implicită, a unui act administrativ individual, creator de drepturi și obligații. Considerăm că mai nimerit ar fi fost termenul de „autorizare tacită”.

4.3.6.4. „Aprobarea” și „confirmarea” titlului de doctor.

În conformitate cu art. 35 din Hotărârea Guvernului nr.37/1999 **privind organizarea și desfășurarea doctoratului**¹⁸², hotărârea comisiei pentru susținerea tezei de doctorat de a se conferi titlul științific de doctor se înaintează conducerii instituției organizatoare de doctorat, în vederea acordării titlului științific de doctor. După *aprobare*¹⁸³, instituția transmite Dosarul de doctorat și un exemplar al Tezei de doctorat la Ministerul Educației Naționale în vederea *confirmării* de către Consiliul National de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare a titlului de doctor propus de comisie și acordat de conducerea instituției.

4.3.7. Lipsa formalităților procedurale. Sancțiuni. Formalități procedurale esențiale și neesențiale.



Nu toate formalitățile procedurale au aceeași valoare juridică, prin urmare și sancțiunile ce se impun în cazul nerespectării lor sunt diferite.

Astfel, acele formalități care urmăresc asigurarea *legalității și oportunității* actului administrativ sau *garantarea drepturilor cetățenești* sunt considerate formalități esențiale și lipsa lor este sancționată cu inexistența actului sau cu nulitatea absolută a acestuia, pe când

¹⁸⁰ Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit.*, p.138.

¹⁸¹ Art.12 alin.3 din Hotărârea Guvernului nr.432/2004, publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 341 din 19 aprilie 2004; a se vedea și art.4 alin.2 din anexa 1 la Ordinul Secreatariatului general al Guvernului și al Ministerului Transporturilor și Locuinței nr. 290/2003 pentru aprobarea normelor metodologice privind modalitatea de acordare a gratuității transportului urban cu mijloacele de transport în comun de suprafață sau cu metroul și interurban, precum și pentru stabilirea cuantumului acestei gratuități pentru persoanele cu handicap accentuat și grav, precum și pentru asistenții personali sau însoțitorii acestora, publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 358 din 26 mai 2003.

¹⁸² Publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 32 din 27 ianuarie 1999.

¹⁸³ Dacă observăm precizarea din finalul textului legal conform căreia titlul este acordat de instituție la propunerea comisiei de doctorat, constatăm că și termenul *aprobare* este folosit incorect.

formalitățile instituite doar pentru *operativitatea* activității administrative atrag nulitatea relativă actului, fiind considerate neesențiale.



Determinarea scopului în vederea căruia au fost stabilite anumite formalități procedurale are o deosebită însemnătate în dreptul administrativ¹⁸⁴.

Astfel, spre exemplu, adoptarea unei hotărâri de consiliu local fără majoritatea cerută de lege este o formalitate esențială, ce atrage nulitatea absolută a actului administrativ, pe când neesențierea hotărârii de către președintele de ședință este una neesențială, ce poate fi îndeplinită și mai târziu (deci confirmată), dar care atrage totuși nulitatea relativă a actului¹⁸⁵. În fine, hotărârea de consiliu local normativă este inexistentă dacă nu a fost adusă la cunoștința publică, respectiv dacă nu a fost comunicată destinatarului.

4.3.8. Teoria „formalităților imposibile”.

Doctrina franceză a acreditat această teorie pentru cazul în care autoritatea publică ce emite un act administrativ este în imposibilitate practică efectivă de a obține formele procedurale necesare pentru emiterea actului¹⁸⁶.

Astfel, atunci când legea cere un aviz conform¹⁸⁷, dar organul colegial nu se întrunește într-un termen rezonabil pentru a-l elibera, sau autoritatea publică unipersonală refuză sau întârzie emiterea avizului, emiterea actului administrativ fără avizul în cauză ar trebui considerată legală.

Considerăm că această regulă este aplicabilă și în dreptul nostru, care abundă de situații similare. Spre exemplu, ce se întâmplă dacă o autoritate publică solicită avizul ANFP pentru numirea într-o funcție publică, însă acest aviz nu este emis într-un termen rezonabil de către instituția competentă? Soluția așteptării la nesfârșit este total inadecvată funcționării eficiente a administrației publice, prin urmare, după trecerea termenului de răspuns la petiții, care este aplicabil și în acest caz, autoritatea publică poate trece fie la contestarea refuzului tacit de avizare, fie la numirea în funcția publică.

Recunoaștem că soluția este îndrăzneată și implică acceptarea ei de către jurisprudență, dar avem convingerea că numai în acest fel se vor putea surmonta anumite impasuri declanșate de politizarea excesivă a administrației publice românești.

4.3.9. Caracterul contradictoriu al procedurilor cu caracter sancționator.



Contradictorialitatea este un principiu general de drept, derivat din dreptul de apărare al persoanei sancționate, și presupune ca actele administrative prin care se aplică

¹⁸⁴ Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit.*, p.139.

¹⁸⁵ Prof. Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit.*, p.139, și prof. Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.314, consideră că lipsa formalităților neesențiale nu este sancționată în nici un fel, actul fiind valabil. Considerăm că, discutând cazul luat ca exemplu mai sus, precizarea legală conform căreia hotărârile consiliului local se semnează de președintele de ședință este un temei pentru considerarea acestei formalități ca fiind susceptibilă a determina, în lipsa ei, nulitatea relativă a actului administrativ. Este exact situația dispoziției unui primar desemnat de acesta.

¹⁸⁶ M. Lombard, *op.cit.*, p.188.

¹⁸⁷ Un alt exemplu ar fi situația când legea condiționează numirea unei persoane într-o funcție publică la propunerea unei alte autorități publice, deși dreptul de a fi numită în funcție a fost câștigat prin concurs – este cazul funcționarilor publici de conducere, care sunt numiți de conducătorul instituției la propunerea ANFP (art.52 alin.2 din Statutul funcționarilor publici, Legea nr.188/1999).

sanțiuni disciplinare sau de altă natură să fie precedate de o procedură menită a da posibilitatea celui vizat să discute acuzele ce i se aduc.

Doctrina dreptului administrativ consideră că procedura contradictorie de emitere a actului administrativ ar trebui să fie aplicabilă în cazul măsurilor luate contra persoanelor, funcționarilor publici, precum și în cazul autorizării prestării unei activități, atunci când autorizația este emisă în considerarea persoanei solicitante¹⁸⁸.



Astfel, pentru a da numai un exemplu relevant, Statutul funcționarilor publici condiționează aplicarea sancțiunii disciplinare de efectuarea cercetării prealabile a abaterii disciplinare, procedură ce implică și audierea funcționarului public în cauză¹⁸⁹.



de reținut!

4.4. Legalitatea - actul administrativ să fie conform cu Constituția, legile și actele normative în vigoare.

¹⁸⁸ M. Lombard, *op.cit.*, p.189.

¹⁸⁹ Art.71 alin.4 din Legea nr.188/1999 privind statutul funcționarilor publici.

4.4.1. Considerații generale.



Respectarea legii, a legalității în general, se impune atât particularilor, cât și administrației publice. Principiul legalității domină întreaga teorie a actelor administrative, și înseamnă că activitatea administrației publice este supusă regulilor de drept. Prin supunerea activității administrative dreptului, legii, se dorește instituirea unor garanții pentru cetățeni în fața arbitrariului, incorenței sau ineficienței acestei activități¹⁹⁰.



Noțiunea de „lege” trebuie înțeleasă în accepțiunea ei largă, de „bloc legal”, care cuprinde, în afară de legile propriu zise adoptate de Parlament, ansamblul ierarhizat al regulilor juridice edictate fie din exteriorul administrației publice, fie de către administrația publică: ordonanțele guvernamentale, ce au putere de lege, dar și hotărârile guvernamentale, ordinele ministeriale, hotărârile consiliilor locale sau județene, etc – cu alte cuvinte, toate actele administrative normative și individuale.

Este vorba de celebra *Piramidă a lui Kelsen* descrisă în „*Teoria pură a dreptului*”, care exprimă ideea pozitivismului juridic, unde se reunesc legitimitatea și legalitatea. În fruntea piramidei se găsește textul sacru al Constituției, urmată de tratate internaționale, texte legislative

¹⁹⁰ J. Morand Deviller, *op.cit.*, p.235 și urm. Pentru o interesantă și judicioasă analiză a principiului legalității, și din perspectiva dreptului comparat, a se vedea Ana Rozalia Lazăr, *Relația legalitate-oportunitate în statul de drept*, în „Curierul judiciar” nr.9/2003, p.104 și urm.

sau acte administrative emise de nivelul central sau de nivelurile locale. Principiul ierarhizării acestor acte este acela că regulile instituite prin acte emise de un nivel ierarhic superior trebuie respectate la emiterea actelor la nivelurile inferioare, așa cum vom arăta în continuare.



de reținut!

4.4.2. Sursele legalității în dreptul român.

4.4.2.(1) Constituția României.

Revizuită în 2003, Constituția din 1991 conține bazele juridice ale dreptului administrativ și ale activității administrației publice, reglementând domeniile rezervate legii (art.73), și prin aceasta, indirect, domeniile rezervate spre reglementare primară administrației publice; autonomia colectivităților locale (art.120 alin.1), etc.



Probleme practice apar în primul rând în situația așa numitei „legi-ecran”: un act administrativ emis în temeiul unei legi neconstituționale este la rândul său neconstituțional, însă judecătorul de contencios administrativ nu poate aprecia acest lucru, fiind împiedicat de legea-ecran ce se interpune între actul administrativ și Constituție; prin urmare, instanța nu va putea anula un act administrativ pe acest motiv, ci va trebui să ridice excepția de neconstituționalitate a legii invocate ca temei al actului administrativ, și numai după declararea ei

ca și neconstituțională de către Curtea Constituțională, va putea anula actul administrativ, de data aceasta ca ilegal.



În al doilea rând, există situații când instanțele judecătorești interpretează diferit un text constituțional, situație încă nerezolvată și care are doar o soluție: recunoașterea pe cale legală a jurisprudenței Înaltei Curți de Justiție și Casație ca izvor de drept.

În fine, necesită câteva precizări problematica valorii juridice a drepturilor și obligațiilor cuprinse în Constituție: pot constitui ele temei pentru o cerere adresată administrației publice, și, mai departe, implică această cerere o obligație de răspuns?

Răspunsul ia în considerare două ipoteze: când domeniul respectiv este reglementat prin legi sau alte acte normative, sau când domeniul este reglementat doar prin dispozițiile cu caracter general ale Constituției.



Considerăm că statuarea unor drepturi pe cale constituțională impune obligații legiuitorului, de a le circumstanția prin legi, dar și administrației publice, care, chiar în lipsa unui text legal altul decât cel constituțional, trebuie să le respecte. E adevărat, însă, că în lipsa unei legi detaliate, mijloacele de evitare, de eschivare a administrației sunt mai variate și mai eficiente, așa cum s-a întâmplat în cazul dreptului de petiționare până în 2002 când a fost

adoptată reglementarea cu acest obiect. Prin urmare, obligația de respectare există, dar nu are eficiență în practică decât dacă este dezvoltată prin reguli instituite prin lege.

4.4.2.(2) Tratatul internațional.

Tratatul internațional au fost considerate, multă vreme, ca aparținând „legalității internaționale”, și nu „legalității interne”, deoarece obligă statele față de alte state, și nu față de proprii resortisanți¹⁹¹. Odată însă cu semnarea Convenției Europene a Drepturilor Omului și mai ales cu constituirea Uniunii Europene, situația s-a schimbat radical.

România respectă Convenția Europeană a Drepturilor Omului și se pregătește să devină membră a Uniunii Europene, prin urmare discuțiile privind aplicabilitatea dreptului internațional și raportul dintre acesta și dreptul intern sunt deosebit de actuale.

Astfel, unul dintre motivele revizuirii din 2003 a fost și acela al adaptării Constituției țării noastre la cerințele Uniunii Europene, în așa fel încât de la data aderării dreptul comunitar să poată fi aplicat cu prioritate față de dreptul intern, național – condiție esențială de funcționare a acestei organizații europene supranaționale (art.148).



Tratatul internațional sunt superioare legilor, dar, fiind inferioare Constituției, ele nu vor fi ratificate de Parlament dacă vin în contradicție cu Constituția. Singura soluție pentru asigurarea ratificării tratatului internațional în acest caz este revizuirea Constituției¹⁹².

Cât despre actele comunitare, după aderare, ele sunt, de asemenea, superioare legilor dar inferioare Constituției.



Având în vedere aceste considerente, legislația română prevede obligația ca proiectul de act normativ (și, prin urmare actul adoptat) să fie corelat cu reglementările comunitare și cu tratatul internațional la care România este parte¹⁹³.

Tratatul internațional privind drepturile omului, ratificate de România au o poziție specifică în ansamblul surselor normative interne, ele fiind superioare legilor interne, consecința fiind că, în caz de contradicție cu aceste legi, prevalează tratatul internațional..

4.4.2.(3) Legea și ordonanța guvernamentală.



Sistemul de drept român cunoaște două tipuri de legi: legi organice și legi ordinare, fiecare cu domeniul său de reglementare, precizat de Constituție în art. 73; de asemenea, Constituția recunoaște ordonanțelor guvernamentale emise în baza unei legi de abilitare, puterea de a modifica sau abroga legile ordinare, iar celor emise în situații de urgență, puterea de a modifica sau abroga orice categorie de legi.

¹⁹¹ J. M. Deviller, *op.cit.*, p.243.

¹⁹² Art.11 alin.3 din Constituție.

¹⁹³ Art.11 din Legea nr.24/2000.



Ordonanțele simple (facultativ) și ordonanțele de urgență (obligatoriu) sunt supuse unei proceduri posteroare de aprobare de către Parlament, prin urmare ele pot fi aprobate sau respinse. Controlul ordonanțelor poate fi realizat numai pe calea excepției de neconstituționalitate¹⁹⁴, iar în urma declarării lor ca neconstituționale, se pot cere despăgubiri în fața instanței de contencios administrativ în temeiul art.126 din Constituție.

Actele administrative adoptate în temeiul ordonanțelor pe timpul cât acestea sunt în vigoare rămân însă valabile, chiar dacă ordonanțele au fost respinse de Parlament¹⁹⁵.

Oronanțele guvernamentale pot fi atât normative, cât și individuale¹⁹⁶.

4.4.2.(4) Actele administrative normative ale autorităților centrale.

Actele emise de autoritățile centrale trebuie să se conformeze Constituției, legilor, ordonanțelor guvernamentale. Chiar și Guvernul trebuie să respecte în hotărârile sale normele cuprinse în propriile ordonanțe, deoarece au forță juridică superioară.



În acest sens, legea prevede că ordinele cu caracter normativ, instrucțiunile și alte asemenea acte ale conducătorilor ministerelor și ai celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate sau ale autorităților administrative autonome se emit numai pe baza și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului, trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acestora. În preambulul acestor acte se indică expres actul normativ superior pe care se întemeiază¹⁹⁷.



Dacă un act administrativ cu executare succesivă în timp (o autorizație de funcționare, de exemplu) a fost emis cu respectarea legii ce guverna domeniul respectiv la

¹⁹⁴ A se vedea, pentru problema controlului de constituționalitate a ordonanțelor guvernamentale și a reconsiderării interdicției de a ataca pe calea contenciosului administrativ aceste acte administrative, Verginia Vedinaș, Rozalia Ana Lazăr, *art.cit.*, „Juridica” nr.8/2000, p.300 și urm.

¹⁹⁵ A se vedea în acest sens, cu referire la Ordonanța Guvernului nr.22/1997, Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.272/2002, în „Curierul judiciar” nr.1/2003, p.96.

¹⁹⁶ A se vedea, spre exemplu, Ordonanța Guvernului nr.72/1997 privind reorganizarea datoriilor fostei Companii Române de Petrol, aprobată prin Legea nr.32/1992, publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 35 din 28 ianuarie 1999.

¹⁹⁷ Art.73 și art.74 din Legea nr.24/2000.

momentul emiterii, și apoi această lege este abrogată de o alta, cu care actul administrativ este în contradicție, acesta devine ilegal și se naște obligația autorității emitente de a-l revoca, precum și dreptul persoanelor interesate de a-l contesta în justiție. Excepție face situația în care chiar noua lege prelungește validitatea actelor administrative născute sub imperiul legii vechi.



de citit!

● **Studiu de caz 1.**

Probleme de interpretare pune următoarea situație: prin lege este reglementată componența unei Comisii de concurs; hotărârea Guvernului adaugă la componența comisiei stabilită prin lege încă două persoane. Este această prevedere o modificare ilegală a legii sau doar o completare ce poate fi considerată legală?

Considerăm că ne aflăm în prezența unei dispoziții ilegale, deoarece problema componenței comisiei a fost rezolvată definitiv prin lege, orice modificare a ei prin acte inferioare fiind interzisă. Situația ar fi alta dacă însăși legea ar permite stabilirea unor condiții suplimentare pentru desfășurarea concursului (de exemplu, condiții specifice de participare la concurs), sau dacă o altă lege ar veni să precizeze o nouă componență a comisiei de concurs.



de citit!

● **Studiu de caz 2.**

Dacă legea reglementează o instituție juridică, dar nu exhaustiv, prin acte administrative se poate interveni și aduce precizări utile în practică.

Spre exemplu, reglementând instituția secretarului comunei, Legea nr.215/2001 nu precizează cine are dreptul de numire a secretarului interimar; în lipsa unei astfel de dispoziții legale, se poate interpreta că autoritatea ce are dreptul de numire definitivă are și dreptul de numire interimară, însă dacă printr-o hotărâre guvernamentală se oferă o soluție pentru situația

când un post de funcționar public de conducere (cum este secretarul) rămâne vacant, această soluție va fi aplicabilă, deoarece ea nu contravine legii, ci doar o completează.

Și între actele normative ale autorităților centrale există ierarhii: o hotărâre guvernamentală este superioară unui ordin ministerial sau unei decizii a Consiliului Național al Audiovizualului, autoritate centrală autonomă.

Actul normativ al autorității centrale poate fi emis în aplicarea unei legi, când are rolul de a circumstanția modul de aplicare a acelei legi, sau poate fi emis în mod autonom, pentru reglementarea unor situații juridice pentru prima dată.

Prin legea ce vizează tehnica de redactare a actelor normative (Legea nr.24/2000) sunt prevăzute reguli clare de gestionare a raportului lege-norme metodologice de aplicare. Reținem aici regula conform căreia într-un act normativ emis pe baza și în executarea altui act normativ de nivel superior nu se utilizează reproducerea unor dispoziții din actul superior, fiind recomandabilă numai indicarea textelor de referință. În asemenea cazuri preluarea unor norme în actul inferior poate fi făcută numai pentru dezvoltarea ori detalierea soluțiilor din actul de bază (art.14 alin.4).

4.4.2.(5) Actele administrative normative ale autorităților locale.



Aici trebuie să facem distincție între autoritățile locale subordonate unor autorități centrale (serviciile deconcentrate ale ministerelor, prefectul, instituții publice de subordonare centrală), pe de o parte, ale căror acte nu pot contraveni nici actelor emise de autoritățile centrale în domeniul lor de activitate, dar nici actelor emise de autoritatea centrală căreia îi sunt subordonate, și autoritățile locale autonome pe de altă parte, ale căror acte se vor conforma doar actelor emise de autorități centrale cu atribuții în același domeniu de activitate; cu alte cuvinte, la aceste din urmă autorități, autonome, subordonarea este strict față de actul administrativ cu forță superioară, fără a fi și o subordonare instituțională, față de autoritatea care a adoptat acel act.



Legislația română este foarte clară atunci când precizează că proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel *superior* sau de *același* nivel, cu care se află în conexiune, și că proiectul de act normativ, întocmit pe baza unui act de nivel superior, nu poate depăși limitele competenței instituite prin acel act și nici nu poate contraveni principiilor și dispozițiilor acestuia¹⁹⁸.



Circumstanțind această regulă la actele normative ale autorităților locale, legea cadru arată că la elaborarea proiectelor de hotărâri, ordine sau dispoziții se va avea în vedere caracterul lor de acte subordonate legii, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului și altor acte de nivel superior, iar reglementările cuprinse în hotărârile consiliilor locale și ale consiliilor

¹⁹⁸ Art.12 din Legea nr.24/2000.

judetene, precum și cele cuprinse în ordinele prefectilor sau în dispozițiile primarilor nu pot contraveni unor prevederi din acte normative de nivel superior¹⁹⁹.

4.4.2.(6) Acte administrative generale / acte administrative speciale sau derogatorii.



Actele administrative generale reglementează un anumit domeniu ca act-cadru, adică prevăd aspectele esențiale și de principiu ale organizării activității din acel domeniu sau ale organizării și funcționării unei instituții de drept.



În opoziție cu actul normativ ce cuprinde o reglementare generală avem actul normativ ce cuprinde reglementări speciale sau derogatorii de la regulile instituite prin actul general. Astfel, o reglementare din aceeași materie și de același nivel poate fi cuprinsă într-un alt act normativ, dacă are caracter special față de actul ce cuprinde reglementarea generală în materie.



Caracterul *special* al unei reglementări se determină în funcție de obiectul acesteia, circumstanțiat la anumite *categorii de situații*, și de specificul soluțiilor legislative pe care le instituie²⁰⁰. Astfel, termenul de contestare a unui act administrativ în contencios administrativ este de 6 luni de la efectuarea recursului administrativ prealabil, și este cuprins într-o reglementare cu caracter general, Legea nr.554/2004; prin legi speciale sunt prevăzute însă alte termene de contestare și alte momente de începere a calculului acestor termene – de exemplu, art.57 din Legea nr.215/2001 prevede un termen de 10 zile socotite de la publicarea actului administrativ.

¹⁹⁹ Art.78 din Legea nr.24/2000.

²⁰⁰ Art.13 din Legea nr.24/2000.



Reglementarea este *derogatorie* dacă soluțiile legislative referitoare *la o situație anume determinată* cuprind norme diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie, aceasta din urmă păstrându-și caracterul său general obligatoriu pentru toate celelalte cazuri.

Spre exemplu, o reglementare derogatorie este cuprinsă în art.84 alin.2 din Legea nr.215/2001 privind organizarea de către *primar* a concursului pentru funcția de secretar al orașului, în raport cu reglementarea generală a concursurilor pentru funcțiile de conducere, organizate de ANFP, cuprinsă în art.51 lit b) din Legea nr.188/1999 privind statutul funcționarilor publici.

4.4.2.(7) Actele administrative individuale ale autorităților centrale și locale.



Aici, principiul care guvernează este acela al superiorității actelor normative asupra actelor individuale; prin urmare, actele individuale ale autorităților centrale, respectiv locale se vor conforma întotdeauna actelor normative ale acestora, așadar actele individuale ale autorităților centrale nu pot contraveni actelor normative ale autorităților locale²⁰¹, și, evident, nici invers.

4.4.2.(8) Jurisprudența.



Hotărârea judecătorească poate obliga autoritatea publică la emiterea unui act administrativ conform cu dispozițiile ei, sau, dimpotrivă, obligă la abținerea de a emite un alt act cu același conținut ca al actului anulat.

Înainte de existența unui litigiu, interpretarea prin decizie în interesul legii a Înaltei Curți de Justiție și Casație a unei probleme de drept constituie o obligație pentru autoritățile publice de a ține seama de sensul dat dispoziției legale la emiterea actelor administrative.

În alte cazuri, însă, jurisprudența nu joacă un rol la fel de important: impunerea unei anumite conduite autorității publice prin hotărâre judecătorească nu este aplicabilă și la alte cazuri similare în mod automat, ci doar în urma unui proces.

Un pas mare înainte în acest domeniu s-a făcut recent prin introducerea prevederii conform căreia hotărârea de anulare a unui act administrativ normativ poate fi publicată, la

²⁰¹ În acest sens, a se vedea J. M.Deviller, *op.cit.*, p.268, și jurisprudența franceză confruntată cu rezolvarea acestei dileme – Decizia Ville de Clamart, 1931.

cererea reclamantului sau instanței de executare, în “Monitorul Oficial al României”, partea I, sau în Monitoarele județene, la fel cum a fost publicat și actul normativ atacat (art.23 din Legea nr.554/2004). Considerăm însă că obligația de publicare trebuia impusă, nu lăsată la aprecierea instanței sau a reclamantului, sau, mai simplu, publicarea să fie făcută din oficiu de către Monitorul oficial, pe baza comunicării hotărârii de către instanță.

4.4.2.(9) Doctrina.

Interpretările date de doctrină sunt importante pentru acele cazuri, din păcate foarte numeroase, când legiuitorul folosește o anumită noțiune fără a explica ce desemnează acea noțiune. Este cazul, spre exemplu, a noțiunii de *aviz*, folosită deseori cu sensul de *acord*, și care determină interpretări diferite în practica administrativă.

4.4.3. Conformitatea actului administrativ expres sau asimilat cu norma juridică cuprinsă în „lege” presupune verificarea a trei aspecte²⁰²:



a) conformitatea actului administrativ cu *ipoteza* normei juridice, care descrie situația juridică în prezența căreia actul administrativ trebuie să fie emis. Suntem în prezența unui act emis în temeiul competenței legate, nu a unei puteri discreționare.

În cazul în care condițiile cerute de norma juridică există, iar actul trebuie să fie emis în prezența acestor condiții, refuzul explicit sau implicit al autorității competente de a emite actul, respectiv inacțiunea acesteia atunci când actul trebuie emis din oficiu, constituie un act, respectiv fapt administrativ asimilat prin lege actului administrativ, *illegal*. Este cazul, spre exemplu, al refuzului prefectului de a lua act de dizolvarea de drept a consiliului local²⁰³.

Dacă actul administrativ este emis deși nu sunt întrunite condițiile legale, el este de asemenea *illegal* – de pildă, întocmirea unui proces verbal de contravenție deși nu s-a săvârșit o contravenție.



b) conformitatea actului administrativ cu dispoziția normei juridice – cum ar fi aplicarea unei sancțiuni atunci când legea prevede mai întâi atenționarea celui sancționat în vederea remedierii ilegalității. Astfel, conform Ordonanței Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, anularea documentului oficial prin care se permite desfășurarea unei activități poate fi decisă numai în anumite cazuri precis determinate, după ce s-a stabilit că ilegalitatea afectează interesul public și că ea nu mai poate fi remediată. Prin urmare, anularea actului înaintea stabilirii corecte a acestor aspecte constituie o nerespectare a dispoziției legale.



c) în fine, aplicarea unei alte sancțiuni decât cea prevăzută de lege pentru situația juridică existentă constituie tot o ilegalitate. Spre exemplu, săvârșirea unei abateri disciplinare grave urmată de declanșarea cercetării administrative pentru un funcționar public poate atrage suspendarea acestuia din funcție pe durata cercetării, și numai ulterior alte sancțiuni.

²⁰² A se vedea Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit.*, p.144.

²⁰³ Art.58 alin.2 din Legea nr.215/2001

Aplicarea sancțiunii trecerii într-o funcție inferioară este, prin urmare, ilegală atâta vreme cât se desfășoară cercetarea administrativă²⁰⁴.



de reținut!

4.4.4. Interpretarea normelor juridice superioare în vederea emiterii actelor administrative legale.



Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ este cea care apreciază, prima, conformitatea actului administrativ cu normele juridice superioare. În prezența unei norme incoerente sau ce poate fi interpretată diferit, precum și în situația când are de-a face cu concepte nedeterminate, autoritatea publică emitentă a actului este pusă într-o situație dificilă, aceea de a risca anularea actului și plata unor despăgubiri în urma interpretării cu bună credință date normei legale. Aceasta deoarece instanța de judecată sau autoritatea de control ar putea opta



pentru o altă interpretare.

Pe de altă parte, Legea nr.24/2000 prevede că intervențiile legislative pentru clarificarea sensului unor norme legale se realizează printr-un *act normativ interpretativ* de același nivel cu actul vizat, prin dispoziții interpretative cuprinse într-un nou act normativ sau prin modificarea dispoziției al cărei sens trebuie clarificat.

Ce se întâmplă însă între momentul în care actul trebuie interpretat de către alte autorități publice și momentul emiterii actului interpretativ de către autoritatea competentă ? Sunt valabile interpretările date de autoritățile care emit acte administrative cu respectarea actului în cauză ?

Răspunsul este evident pozitiv, și are la bază cerința eficienței și eficacității activității administrative. Legea nr.24/2000 vine să confirme și ea această soluție, stipulând că “interpretarea legală intervenită poate confirma sau, după caz, infirma ori modifica interpretările judiciare, arbitrale sau administrative, adoptate până la acea dată, cu respectarea drepturilor câștigate”²⁰⁵. Interpretarea cu bună credință a unei norme legale sau de nivel inferior trebuie luată în considerare de instanța de judecată sesizată cu judecarea unei acțiuni având ca obiect o astfel de interpretare, judecătorul urmând a confirma sau infirma interpretarea, însă numai cu efecte pentru viitor, prin urmare cu respectarea drepturilor câștigate.

Cât despre persoanele fizice sau juridice ținute să aplice acte administrative²⁰⁶, deoarece ele nu sunt enumerate de Legea nr.24/2000 printre entitățile ce pot face interpretarea legii, interpretarea lor nu este valabilă decât dacă este confirmată, în scris (sau verbal dacă se poate

²⁰⁴ A se vedea Legea nr.188/1999.

²⁰⁵ Art.67 alin.2 din Legea nr.24/2000.

²⁰⁶ Aceleași rațiuni se aplică și în cazul interpretării legilor, singura interpretare legală în lipsa unei alte legi fiind aceea a autorităților administrative.

dovedi acest lucru) de către o autoritate publică din domeniul acoperit de actul respectiv sau chiar de autoritatea emitentă.



de reținut!

4.5. Oportunitatea - actul să fie conform cu interesul public urmărit de lege.

Obligația de legalitate presupune un raport de *conformitate* între normele juridice, de *necontrarietate* între acestea.



În unele situații însă, legea lasă posibilitatea ca normele juridice inferioare să fie considerate legale chiar dacă ele sunt *compatibile* cu dispozițiile sale.

Dacă în cele mai multe cazuri, autoritatea publică are o competență legată, nu poate aprecia necesitatea emiterii sau circumstanțele concrete de emiterie ale actului administrativ, uneori, în realizarea interesului public, administrația capătă o anumită libertate de apreciere, numită *putere discreționară* sau *dreptul de apreciere a oportunității*.



Puterea discreționară²⁰⁷ dă dreptul autorității publice de a alege între două sau mai multe soluții posibile cu ocazia executării și organizării executării legii, toate soluțiile fiind legale²⁰⁸. Autoritatea publică va putea astfel aprecia momentul și condițiile concrete de emiterie a actului administrativ, asigurând adaptarea normelor juridice la necesitățile în continuă transformare a societății²⁰⁹.

Prin urmare, atunci când textul legal este precis, autoritatea publică nu poate avea o atitudine liberă, nu poate decide nici asupra necesității emiterii deciziei, nici asupra momentului de emiterie, nici asupra motivelor pentru care decizia trebuie emisă (de exemplu, autorizația de construcție, decizia de pensionare).

Pe de altă parte, puterea discreționară, atunci când există, poate avea mai multe grade: astfel, atunci când legea instituie o obligație de rezultat, lăsând administrației alegerea momentului emiterii deciziei, a formei concrete de emiterie sau chiar a conținutului acesteia (de exemplu, sancționarea unui funcționar public), puterea discreționară este mai redusă decât atunci când legea lasă în întregime la latitudinea autorității publice emiteria deciziei (de exemplu, decizia prefectului de a ataca un act al primarului în contencios administrativ, schimbarea denumirii unei străzi, etc.).

²⁰⁷ Pentru o cercetare cu caracter monografic a acestei instituții juridice, a se vedea Dana Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Editura All Beck, 1999.

²⁰⁸ M. Lombard, *op.cit.*, p.64.

²⁰⁹ Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.317.



Nu trebuie confundată însă *puterea discreționară* cu *puterea arbitrară*: posibilitatea de opțiune a autorității publice este recunoscută doar pentru soluții legale, prin urmare administrația va trebui să respecte totuși anumite reguli – de formă, de competență, concordanța cu legea, etc²¹⁰.

Secțiunea a III-a PROCEDURA DE DREPT COMUN ȘI PROCEDURI SPECIALE DE SOLUȚIONARE A PETIȚIILOR

1. Petițiile și procedura de soluționare a acestora.



de reținut!

1.2. Petiția. Noțiune. Reglementare.

Reglementate de Ordonanța Guvernului nr. 27/2002 , petițiile desemnează orice cerere, reclamație, sesizare sau propunere formulată în scris ori prin poșta electronică, pe care un cetățean sau o organizație legal constituită o poate adresa autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, companiilor și societăților naționale, societăților comerciale de interes județean sau local, precum și regiilor autonome, denumite în continuare autorități și instituții publice. . Dreptul de petiționare este recunoscut cetățenilor și organizațiilor legal constituite, acestea din urmă putând formula petiții în numele colectivelor pe care le reprezintă.



de reținut!

1.2. Persoane responsabile de soluționarea petițiilor.

Autoritățile și instituțiile publice sunt obligate să organizeze un compartiment distinct pentru relații cu publicul, care să primească, să înregistreze, să se îngrijească de rezolvarea petițiilor și să expedieze răspunsurile către petiționari.

- Compartimentul de relații cu publicul înaintează petițiile înregistrate către compartimentele de specialitate, în funcție de obiectul acestora, cu precizarea termenului de trimitere a răspunsului, și este obligat să urmărească soluționarea și redactarea în termen a răspunsului.

²¹⁰ A. Van Lang, G. Gondouin, V. Inserguet-Brisset, *op.cit.*, p.213.

- Repartizarea petițiilor în vederea soluționării lor de către personalul de specialitate se face de către șeful compartimentului căruia i s-a trimis petiția de către compartimentul de relații cu publicul. Funcționarii publici și persoanele încadrate cu contract individual de muncă sunt obligate să rezolve numai petițiile care le sunt repartizate potrivit procedurii de mai sus, fiindu-le interzis să le primească direct de la petenți, să intervină sau să depună stăruință pentru soluționarea acestora în afara cadrului legal.

- Expedierea răspunsului către petiționar se face numai de către compartimentul pentru relații cu publicul, care se îngrijește și de clasarea și arhivarea petițiilor.

- Conducătorii autorităților și instituțiilor publice sunt direct răspunzători de buna organizare și desfășurare a activității de primire, evidențiere și rezolvare a petițiilor ce le sunt adresate, precum și de legalitatea soluțiilor și comunicarea acestora în termenul legal . Pentru soluționarea legală a petițiilor ce le sunt adresate conducătorii autorităților și instituțiilor publice sesizate vor dispune măsuri de cercetare și analiză detaliată a tuturor aspectelor sesizate.

- Semnarea răspunsului se face de către conducătorul autorității sau instituției publice ori de persoana împuternicită de acesta, precum și de șeful compartimentului care a rezolvat petiția. În răspuns se va indica, în mod obligatoriu, temeiul legal al soluției adoptate



de reținut!

1.3. Petiții greșit îndreptate, anonime, cu același obiect sau reiterate.

Ordonanța prevede că petitiile greșit îndreptate vor fi trimise în termen de 5 zile de la înregistrare de către compartimentul de relații cu publicul autorităților sau instituțiilor publice care au ca atribuții rezolvarea problemelor sesizate, urmând ca petiționarul să fie înștiințat despre aceasta.

Petițiile anonime sau cele în care nu sunt trecute datele de identificare a petiționarului nu se iau în considerare și se clasează.

În cazul în care un petiționar adresează aceleași autorități sau instituții publice mai multe petiții, sesizând aceeași problemă, acestea se vor conexa, petentul urmând să primească un singur răspuns care trebuie să facă referire la toate petițiile primite.

Dacă după trimiterea răspunsului se primește o nouă petiție de la același petiționar ori de la o autoritate sau instituție publică greșit sesizată, cu același conținut, aceasta se clasează, la numărul inițial făcându-se mențiune despre faptul că s-a răspuns.



de reținut!

1.4. Termene de soluționare.

Autoritățile și instituțiile publice sesizate au obligația să comunice petiționarului, în termen de 30 de zile de la data înregistrării petiției, răspunsul, indiferent dacă soluția este favorabilă sau nefavorabilă.

Pentru soluționarea petițiilor transmise de la alte autorități sau instituții publice, termenul de 30 de zile curge de la data înregistrării petiției la autoritatea sau instituția publică competentă.

În situația în care aspectele sesizate prin petiție necesită o cercetare mai amănunțită, conducătorul autorității sau instituției publice poate prelungi termenul cu cel mult 15 zile.



de reținut!

1.5. Incompatibilități și sancțiuni

În cazul în care prin petiție sunt sesizate anumite aspecte din activitatea unei persoane, aceasta nu poate fi soluționată de persoana în cauză sau de către un subordonat al acesteia.

Constituie abatere disciplinară și se sancționează potrivit prevederilor Legii 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici sau, după caz, potrivit legislației muncii următoarele fapte: a) nerespectarea termenelor de soluționare a petițiilor, b) intervențiile sau stăruințele pentru rezolvarea unor petiții în afara cadrului legal; c) primirea direct de la petiționar a unei petiții, în vederea rezolvării, fără să fie înregistrată și fără să fie repartizată de șeful compartimentului de specialitate.

2. Liberul acces la informațiile de interes public

2.1. Sediul materiei.

Legea nr.544/2001 consacră accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public, ca fiind unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autoritățile publice, prevederile ei fiind circumstanțiate prin normele de aplicare cuprinse în Hotărârea Guvernului nr.123/2002 .



de reținut!

2.2. Modalități de asigurare a liberului acces la informațiile publice.

Legea prevede două modalități de asigurare de către autoritățile și instituțiile publice a accesului la informațiile de interes public: din oficiu sau la cerere, prin intermediul compartimentului pentru relații publice sau al persoanei desemnate în acest scop .



de reținut!

2.3. Comunicarea din oficiu a informațiilor de interes public.



Fiecare autoritate sau instituție publică are obligația să comunice din oficiu următoarele informații de interes public:

- a) actele normative care reglementează organizarea și funcționarea autorității sau instituției publice;
- b) structura organizatorică, atribuțiile departamentelor, programul de funcționare, programul de audiențe al autorității sau instituției publice;
- c) numele și prenumele persoanelor din conducerea autorității sau a instituției publice și ale funcționarului responsabil cu difuzarea informațiilor publice;
- d) coordonatele de contact ale autorității sau instituției publice, respectiv: denumirea, sediul, numerele de telefon, fax, adresa de e-mail și adresa paginii de Internet;
- e) sursele financiare, bugetul și bilanțul contabil;
- f) programele și strategiile proprii;
- g) lista cuprinzând documentele de interes public;
- h) lista cuprinzând categoriile de documente produse și/sau gestionate, potrivit legii;
- i) modalitățile de contestare a deciziei autorității sau a instituției publice în situația în care persoana se consideră vătămată în privința dreptului de acces la informațiile de interes public solicitate.



Comunicarea din oficiu și accesul la informațiile prevăzute mai sus se realizează prin:

- a) afișare la sediul autorității sau al instituției publice ori prin publicare în Monitorul Oficial al României sau în mijloacele de informare în masă, în publicații proprii, precum și în pagina de Internet proprie;
- b) consultarea lor la sediul autorității sau al instituției publice, în spații special destinate.
- c) un buletin informativ care va cuprinde informațiile prevăzute mai sus, publicat și actualizat anual de către autoritățile și instituțiile publice.



de reținut!

2.4. Comunicarea informațiilor de interes public la cerere.

Orice persoană are dreptul să solicite și să obțină de la autoritățile și instituțiile publice, în condițiile legii, informațiile de interes public, iar autoritățile și instituțiile publice sunt obligate să asigure persoanelor, la cererea acestora, informațiile de interes public solicitate în scris sau verbal. Solicitarea și obținerea informațiilor de interes public se poate realiza, dacă sunt întrunite condițiile tehnice necesare, și în format electronic.



Solicitarea în scris a informațiilor de interes public cuprinde următoarele elemente: a) autoritatea sau instituția publică la care se adresează cererea; b) informația solicitată, astfel încât să permită autorității sau instituției publice identificarea informației de interes public; c) numele, prenumele și semnătura solicitantului, precum și adresa la care se solicită primirea răspunsului.

Termene de soluționare. Autoritățile și instituțiile publice au obligația să răspundă în scris la solicitarea informațiilor de interes public în termen de 10 zile sau, după caz, în cel mult 30 de zile de la înregistrarea solicitării, în funcție de dificultatea, complexitatea, volumul lucrărilor documentare și de urgența solicitării.

O prevedere de apreciat a legii este aceea care obligă autoritatea publică, în cazul în care durata necesară pentru identificarea și difuzarea informației solicitate depășește 10 zile, să-l înștiințeze pe petent în scris, în cadrul acestui termen de 10 zile, asupra faptului că s-a prelungit termenul de soluționare la 30 de zile.

Refuzul comunicării informațiilor solicitate se motivează și se comunică în termen de 5 zile de la primirea petițiilor.



Pentru informațiile solicitate verbal funcționarii din cadrul compartimentelor de informare și relații publice au obligația să precizeze condițiile și formele în care are loc accesul la informațiile de interes public și pot furniza pe loc informațiile solicitate. În cazul în care informațiile solicitate nu sunt disponibile pe loc, persoana este îndrumată să solicite în scris informația de interes public, urmând ca cererea să îi fie rezolvată în termenele precizate mai sus. Informațiile de interes public solicitate verbal se comunică în cadrul unui program minim stabilit de conducerea autorității sau instituției publice, care va fi afișat la sediul acesteia și care se va desfășura în mod obligatoriu în timpul funcționării instituției, incluzând și o zi pe săptămână, după programul de funcționare.

În cazul în care solicitarea de informații implică realizarea de copii de pe documentele deținute de autoritatea sau instituția publică, costul serviciilor de copiere este suportat de solicitant. Persoanele care efectuează studii și cercetări în folos propriu sau în interes de serviciu au acces la fondul documentaristic al autorității sau al instituției publice pe baza solicitării personale, în condițiile legii.

Dacă în urma informațiilor primite petentul solicită informații noi privind documentele aflate în posesia autorității sau a instituției publice, această solicitare va fi tratată ca o nouă petiție, răspunsul fiind trimis în termenele legale.



de reținut!

2.5. Cererea de acces la informații de interes public este o petiție.

Pentru a nu se confunda însă regimul juridic al petițiilor având ca obiect obținerea de informații de interes public cu regimul juridic al petițiilor având alt obiect, legea prevede expres că nu este supusă prevederilor Legii 544/2001 activitatea autorităților și instituțiilor publice de răspunsuri la petiții și de audiențe, desfășurată potrivit specificului competențelor acestora, dacă aceasta privește alte aprobări, autorizări, prestări de servicii și orice alte solicitări în afara informațiilor de interes public.

Cu alte cuvinte, activitatea de soluționare a petițiilor va cuprinde și activitatea de soluționare a cererilor de informații de interes public, însă nu se reduce la atât, obiectul ei fiind mai vast; de asemenea, termenele de soluționare sunt diferite dacă este vorba de o petiție simplă

(30 de zile cu posibilitate de prelungire cu 15 zile) sau de una care vizează obținerea unor informații de interes public (10 zile cu posibilitate de prelungire la 30 de zile).



2.6. Excepții.

Se exceptează de la accesul liber al cetățenilor următoarele informații: a) informațiile din domeniul apărării naționale, siguranței și ordinii publice, dacă fac parte din categoriile informațiilor clasificate, potrivit legii; b) informațiile privind deliberările autorităților, precum și cele care privesc interesele economice și politice ale României, dacă fac parte din categoria informațiilor clasificate, potrivit legii; c) informațiile privind activitățile comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere principiului concurenței loiale, potrivit legii; d) informațiile cu privire la datele personale, potrivit legii; e) informațiile privind procedura în timpul anchetei penale sau disciplinare, dacă se periclitează rezultatul anchetei, se dezvăluie surse confidențiale ori se pun în pericol viața, integritatea corporală, sănătatea unei persoane în urma anchetei efectuate sau în curs de desfășurare; f) informațiile privind procedurile judiciare, dacă publicitatea acestora aduce atingere asigurării unui proces echitabil ori interesului legitim al oricăreia dintre părțile implicate în proces; g) informațiile a căror publicare prejudiciază măsurile de protecție a tinerilor.

Informațiile care favorizează sau ascund încălcarea legii de către o autoritate sau o instituție publică nu pot fi incluse în categoria informațiilor clasificate și constituie informații de interes public.

Informațiile cu privire la datele personale ale cetățeanului pot deveni informații de interes public numai în măsura în care afectează capacitatea de exercitare a unei funcții publice.

Informațiile publice de interes personal nu pot fi transferate între autoritățile publice decât în temeiul unei obligații legale ori cu acordul prealabil în scris al persoanei care are acces la acele informații.



de reținut!

2.7. Accesul mijloacelor de informare în masă la informațiile de interes public.

Legea 544/2001 conține și unele dispoziții speciale privind accesul mijloacelor de informare în masă la informațiile de interes public.

Astfel, pentru asigurarea accesului mijloacelor de informare în masă la informațiile de interes public autoritățile și instituțiile publice au obligația să desemneze un purtător de cuvânt, de regulă din cadrul compartimentelor de informare și relații publice.

De asemenea, autoritățile publice au obligația să organizeze periodic, de regulă o dată pe lună, conferințe de presă pentru aducerea la cunoștință a informațiilor de interes public.

Ziarisții vor avea acces la informațiile publice pe baza unei acreditări acordate fără discriminare de către autoritatea publică. Acreditarea se acordă la cerere, în termen de două zile de la înregistrarea acesteia. Autoritățile publice pot refuza acordarea acreditării sau pot retrage acreditarea unui ziarist numai pentru fapte care împiedică desfășurarea normală a activității autorității publice și care nu privesc opiniile exprimate în presă de respectivul ziarist, în

condițiile și în limitele legii. Refuzul acordării acreditării și retragerea acreditării unui ziarist se comunică în scris și nu afectează dreptul organismului de presă de a obține acreditarea pentru un alt ziarist.

Autoritățile și instituțiile publice au obligația să informeze în timp util mijloacele de informare în masă asupra conferințelor de presă sau oricăror alte acțiuni publice organizate de acestea, și nu pot interzice în nici un fel accesul mijloacelor de informare în masă la acțiunile publice organizate de acestea. Autoritățile publice care sunt obligate prin legea proprie de organizare și funcționare să desfășoare activități specifice în prezența publicului sunt obligate să permită accesul presei la acele activități, în difuzarea materialelor obținute de ziariști urmând să se țină seama doar de deontologia profesională.

Mijloacele de informare în masă nu au obligația să publice informațiile furnizate de autoritățile sau de instituțiile publice.



de reținut!

2.8. Sancțiuni și căi de atac împotriva refuzului.

a) răspunderea disciplinară a funcționarului public desemnat cu aplicarea legii se angajează atunci când acesta refuză explicit sau tacit să ofere informațiile de interes public.

b) recursul administrativ: împotriva refuzului funcționarului public de a oferi informațiile de interes public se poate depune reclamație la conducătorul autorității sau al instituției publice respective în termen de 30 de zile de la luarea la cunoștință de către persoana lezată.

Dacă după cercetarea administrativă reclamația se dovedește întemeiată, răspunsul se transmite persoanei lezate în termen de 15 zile de la depunerea reclamației și va conține atât informațiile de interes public solicitate inițial, cât și menționarea sancțiunilor disciplinare luate împotriva celui vinovat.

c) acțiunea în contencios administrativ: în cazul în care o persoană se consideră vătămată în drepturile sale, prevăzute în lege, aceasta poate face plângere la secția de contencios administrativ a tribunalului în a cărei rază teritorială domiciliază sau în a cărei rază teritorială se află sediul autorității ori al instituției publice.



Plângerea se face în termen de 30 de zile de la data expirării termenului de soluționare a cererii. Instanța poate obliga autoritatea sau instituția publică să furnizeze informațiile de interes public solicitate și să plătească daune morale și/sau patrimoniale. Hotărârea tribunalului este supusă recursului la Curtea de apel, iar decizia Curții de apel este definitivă și irevocabilă. Atât plângerea, cât și apelul se judecă în instanță în procedură de urgență și sunt scutite de taxă de timbru.

3. Procedura de „aprobare” tacită a autorizațiilor.



de citit!

3.1. Sediul materiei. Domeniu de aplicare.

Sediul materiei îl reprezintă Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, care reglementează o modalitate alternativă de emitere sau reînnoire a autorizațiilor de către autoritățile administrației publice, având la bază următoarele obiective: a) înlăturarea barierelor administrative din mediul de afaceri; b) responsabilizarea autorităților administrației publice în vederea respectării termenelor stabilite de lege pentru emiterea autorizațiilor; c) impulsivitatea dezvoltării economice prin oferirea unor condiții cât mai favorabile întreprinzătorilor, implicând costuri de autorizare cât mai reduse; d) combaterea corupției prin diminuarea arbitrarului în decizia administrației; e) promovarea calității serviciilor publice prin simplificarea procedurilor administrative.

Dispozițiile ordonanței de urgență se aplică, după caz: a) procedurilor de emitere a autorizațiilor; b) procedurilor de reînnoire a autorizațiilor; c) procedurilor de reautorizare ca urmare a expirării termenului de suspendare a autorizațiilor sau a îndeplinirii măsurilor stabilite de organele de control competente.

Procedura aprobării tacite se aplică tuturor autorizațiilor emise de autoritățile administrației publice, cu excepția celor emise în domeniul activităților nucleare, a celor care privesc regimul armelor de foc, munițiilor și explozibililor, regimul drogurilor și precursorilor, precum și a autorizațiilor din domeniul siguranței naționale. Guvernul poate stabili, prin hotărâre, la propunerea motivată a fiecărei autorități a administrației publice interesate, și alte excepții de la aplicarea procedurii aprobării tacite.



de reținut!

3.2. Definierea unor noțiuni.

În sensul ordonanței de urgență, prin autorizație se înțelege actul administrativ emis de autoritățile administrației publice competente prin care se permite solicitantului desfășurarea unei anumite activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii; noțiunea de autorizație include și avizele, licențele, permisele, aprobările sau alte asemenea operațiuni administrative prealabile ori ulterioare autorizării;

De asemenea, prin procedura aprobării tacite se înțelege procedura prin care autorizația este considerată acordată dacă autoritatea administrației publice nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege pentru emiterea respectivei autorizații.

Răspunsul negativ al autorității administrației publice competente, în termenul prevăzut de lege pentru emiterea autorizației, nu echivalează cu aprobarea tacită.



de reținut!

3.3. Obligații ale autorităților administrației publice.

Autoritățile administrației publice care au competența de a emite autorizații au obligația de a afișa la sediul acestora sau pe pagina proprie de Internet, pentru fiecare tip de autorizație, următoarele informații: a) formularul cererii care trebuie completată de către solicitant, precum și modul de completare a acesteia; b) lista cu toate documentele necesare pentru eliberarea autorizației și modul în care acestea trebuie prezentate autorității administrației publice; c) toate informațiile privind modul de întocmire a documentelor și, dacă este cazul, indicarea autorităților administrației publice care au competența de a emite acte administrative ce fac parte din documentația ce trebuie depusă, precum: adresa, numărul de telefon sau fax, programul de lucru cu publicul.

Obligația se aduce la îndeplinire în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a ordonanței, iar informațiile vor fi prezentate într-o formă clară, indicându-se, dacă este posibil, exemple concrete.

Orice persoană interesată poate obține o copie continuând aceste informații, autoritățile administrației publice putând elabora ghiduri privind procedura de autorizare și constituirea documentației care stă la baza emiterii unei autorizații.

În scopul simplificării procedurilor administrative, autoritățile administrației publice efectuează o analiză a tuturor condițiilor cerute pentru emiterea autorizațiilor și identifică acele condiții care nu sunt absolut necesare, în vederea eliminării sau a înlocuirii acestora cu declarații pe propria răspundere.



de reținut!

3.4. “Aprobarea” tacită.

Este, în fapt, vorba de o emiteră, de o acordare tacită a autorizației, nu de o “aprobare”, termenul fiind folosit într-un mod inadecvat.

Astfel, chiar și ordonanța precizează că autorizația se consideră acordată sau, după caz, reînnoită, dacă autoritatea administrației publice nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege pentru emiterea sau reînnoirea respectivei autorizații. Dacă legea nu prevede un termen pentru soluționarea cererii de autorizare, autoritățile administrației publice sunt obligate să soluționeze cererea de autorizare în termen de 30 de zile de la depunerea acesteia.

Solicitantul autorizației depune, o dată cu cererea, documentația completă, întocmită potrivit prevederilor legale care reglementează procedura de autorizare respectivă și potrivit informațiilor furnizate de autoritatea administrației publice în condițiile descrise mai sus.

În cazul în care constată o neregularitate a documentației depuse, autoritatea administrației publice va notifica acest fapt solicitantului autorizației cu cel puțin 10 zile înainte de expirarea termenului prevăzut de lege pentru emiterea respectivei autorizații, dacă acest termen este mai mare de 15 zile, sau cu cel puțin 5 zile înainte de expirarea termenului prevăzut

de lege pentru emiterea autorizației, dacă acest termen este mai mic de 15 zile. Autoritatea administrației publice va preciza totodată și modul de remediere a neregularității constatate. Pentru aceste situații, termenul de emitere sau, după caz, de reînnoire a autorizației se prelungește în mod corespunzător cu 10 zile, respectiv cu 5 zile.

După expirarea termenului stabilit de lege pentru emiterea autorizației și în lipsa unei comunicări scrise din partea autorității administrației publice, solicitantul poate desfășura activitatea, presta serviciul sau exercita profesia pentru care s-a solicitat autorizarea.



de reținut!

3.5. Obținerea documentului oficial.

Pentru obținerea documentului oficial prin care se permite desfășurarea activității, prestarea serviciului sau exercitarea profesiei, solicitantul se poate adresa autorității în cauză sau direct instanței judecătorești.

În situația în care solicitantul s-a adresat, autorității administrației publice în cauză, acesta îi aduce la cunoștință existența cazului de aprobare tacită cu privire la autorizație și solicită eliberarea documentului oficial prin care se permite desfășurarea unei activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii.

În cazul în care autoritatea administrației publice respectivă nu răspunde sau refuză să elibereze documentul oficial prin care se permite desfășurarea unei activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii, solicitantul se poate adresa instanței judecătorești potrivit procedurii stabilite prin ordonanța de urgență.

În situația în care solicitantul se adresează direct instanței judecătorești, parcurgerea procedurii prevăzute la art. 8 nu este obligatorie.

Cererea de chemare în judecată a autorității administrației publice având ca obiect constatarea aprobării tacite se introduce la instanța judecătorească de contencios administrativ competentă.

Instanța va soluționa cererea în termen de cel mult 30 de zile de la primirea acesteia, cu citarea părților. Participarea procurorului este obligatorie. Cererea este scutită de taxa de timbru.

Reclamantul depune la instanță, anexată la cererea de chemare în judecată, copia cererii de autorizare purtând numărul și data înregistrării la autoritatea administrației publice pârâte, însoțită de întreaga documentație depusă la aceasta.

Autoritatea administrației publice poate invoca în apărarea sa existența unui răspuns adresat solicitantului autorizației în termenul prevăzut de lege sau, după caz, a notificării privind lipsa unor documente necesare pentru autorizare.

Dacă instanța constată existența răspunsului autorității administrației publice sau, după caz, a notificării purtând data poștei de la locul de expediere a corespondenței sau data la care solicitantul a luat cunoștință de răspuns, anterioare expirării termenului legal pentru emiterea autorizației, respinge cererea reclamantului.

În cazul în care instanța constată îndeplinirea condițiilor prevăzute de prezenta ordonanță de urgență privind aprobarea tacită, pronunță o hotărâre prin care obligă autoritatea administrației publice să elibereze documentul oficial prin care se permite solicitantului să desfășoare o anumită activitate, să presteze un serviciu sau să exercite o profesie. Hotărârile se redactează în termen de 10 zile de la pronunțare și sunt irevocabile.

Dacă, în urma aditerii acțiunii, autoritatea administrației publice nu îndeplinește obligația în termenul stabilit prin hotărârea judecătorească, la cererea reclamantului, instanța poate obliga conducătorul autorității administrației publice în sarcina careia s-a stabilit obligația la plata unei amenzi judiciare reprezentând 20% din salariul minim net pe economie pentru fiecare zi de întârziere, precum și la plata unor despăgubiri pentru daunele cauzate prin întârziere. Cererea se judecă de urgență și este scutită de taxa de timbru. Hotărârea poate fi atacată cu recurs, în termen de 5 zile de la pronunțare.

Dacă se solicită aplicarea acestei amenzi judiciare, conducătorul autorității administrației publice poate chema în garanție persoanele vinovate de neexecutarea hotărârii. Pentru recuperarea despăgubirilor acordate de instanță și suportate de autoritatea administrației publice, conducătorul acesteia poate introduce acțiune, potrivit dreptului comun, împotriva celor vinovați de neexecutarea hotărârii, dacă prin lege nu se dispune altfel.



de reținut!

3.6. Sancțiuni.

a) răspunderea disciplinară: constituie abatere disciplinară, dacă nu a fost săvârșită în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să constituie infracțiune, fapta funcționarului public sau a personalului contractual din vina căruia autoritatea administrației publice nu a răspuns în termenul prevăzut de lege, aplicându-se procedura aprobării tacite pentru acordarea sau reînnoirea unei autorizații, și se sancționează potrivit Legii 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare, sau, după caz, potrivit legislației muncii. Funcționarul public poate răspunde și civil, penal sau material pentru fapta săvârșită.

b) răspunderea penală: fapta unei persoane de a invoca în fața unei autorități sau instituții publice existența unei autorizări ca urmare a procedurii aprobării tacite, omițând cu știință prezentarea răspunsului sau a notificării primite în cadrul procesului de autorizare, constituie infracțiunea de fals în declarații și se pedepsește potrivit Codului penal.



Fapta funcționarului public care, având cunoștință de solicitarea de autorizare și de documentația acesteia, cu bună știință nu soluționează cererea în termenul prevăzut de lege și face să intervină prezumția legală a aprobării tacite constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 1 la 5 ani.

Exercitarea activităților ce necesită autorizare în afara autorizării exprese a autorității publice competente constituie infracțiunea prevăzută de art. 281 din Codul penal și se pedepsește cu închisoare de la 2 la 5 ani



de reținut!

3.7. Anularea autorizației postfactum.

În cazul în care, după obținerea documentului oficial prin care se permite desfășurarea unei activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii, autoritatea administrației publice constată neindeplinirea unor condiții importante prevăzute pentru eliberarea autorizației, nu va putea anula documentul, ci va notifica titularului, în cel mult 3 luni de la data expirării termenului legal pentru emiterea autorizației, neregularitățile constatate, modul de remediere a tuturor deficiențelor identificate, precum și termenul în care titularul trebuie să respecte această obligație. Acest termen nu poate fi mai mic de 30 de zile.



Autoritatea administrației publice va anula documentul oficial prin care se permite desfășurarea unei activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii, acordat potrivit procedurii reglementate de prezenta ordonanță de urgență, în cazul în care constată neindeplinirea unor condiții care aduc o gravă atingere interesului public, siguranței naționale, ordinii sau sănătății publice și care nu pot fi remediate sau în cazul în care deficiențele identificate nu au fost remediate în termenul stabilit.

Împotriva actului administrativ prin care se anulează documentul oficial titularul se poate adresa instanței de contencios administrativ competente.

Autoritățile administrației publice competente au obligația de a controla modul de desfășurare a activităților efectuate pe baza aprobării tacite și de a lua măsurile legale ce se impun.



Autoevaluare:

1. *Care sunt modalitățile de încetarea a efectelor juridice ale actelor administrative?*
2. *Care este înțelesul expresiei „intrarea în vigoare a actelor administrative”?*
3. *Definiți fiecare dintre modalitățile de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative!*
4. *Care sunt efectele anulării actelor administrative?*
5. *Prin ce se caracterizează un act administrativ inexistent?*
6. *Care sunt consecințele revocării actelor administrative?*
7. *Este posibilă revocarea actelor creatoare de drepturi?*
8. *Care sunt excepțiile de la principiul revocabilității actelor administrative individuale?*
9. *În ce situație poate fi pusă problema suspendării actului administrativ?*
10. *Care este diferența dintre abrogare și revocare/anulare?*
11. *Definiți actele juridice, actele cu caracter exclusiv politic, faptele administrative și operațiunile administrative!*
12. *Dați exemple pentru fiecare dintre formele amintite de activitate ale administrației publice!*

13. În ce constă diferența dintre formele de activitate ale administrației publice și din ce perspectivă trebuie abordată?

14. Precizați și definiți cele trei tipuri de competență!

15. Ce efecte are actul administrativ sau operațiunea administrativă realizate de către un funcționar care nu are această competență însă aparent el este competent?

16. Definiți paralelismul competențelor! Exemplificați!

17. Care sunt cele două tipuri de delegare? Precizați și definiți!

18. Care sunt formele procedurale anterioare emiterii actului administrativ?

19. Precizați și detaliați formele procedurale concomitente emiterii actului!

20. În ce constă importanța distincției între actele administrative și formele procedurale prevăzute de lege pentru emiteria actului administrativ, din perspectiva contenciosului administrativ?

21. Certificatul de producător este act administrativ? Motivați!

22. Precizați diferența dintre actul administrativ și actul constatator!

23. În ce constă diferența dintre consultarea facultativă și consultarea obligatorie?

24. Care sunt etapele de parcurs în cazul participării cetățenilor și asociațiilor legal constituite la procesul de luare a deciziilor? Dar în cazul procesului de elaborare a actelor normative?

25. Definiți acordul și propunerea!

26. Care sunt situațiile în care motivarea este reglementată în dreptul nostru?

27. În ce constă sancțiunea juridică în cazul în care lipsește motivarea?

28. Care sunt tipurile majorității?

29. Enumerați și detaliați formalitățile procedurale posteroare emiterii actelor administrative!

30. Care sunt sancțiunile în situația lipsei formalităților procedurale esențiale și formalităților neesențiale?

31. Enumerați și detaliați sursele legalității în dreptul român!

32. Definiți actul administrativ potrivit criteriului formal și material!

33.. Ce este puterea publică?

34. Care sunt caracteristicile actului administrativ?

35. Care este sensul afirmației: "Actul administrativ este executoriu din oficiu"?

36. Cum se clasifică actele administrative potrivit criteriului material?

37. Definiți și exemplificați actele administrative normative!

38. Cum se clasifică actele administrative individuale?

39. Clasificați actele administrative din perspectiva criteriului organic!

40. Ce înțelegeți prin „acte administrative prin delegație”?

41. Caracterizați actele administrativ-jurisdicționale!

Bibliografie recomandată: : Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, AllBeck, 2002; A. Trăilescu, *Tratat elementar de drept administrativ*, AllBeck, 2002; Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Accent, Cluj Napoca, 2004, Dacian Cosmin Dragos, *Drept administrativ*, Accent, 2004. Tudor Drăganu, *Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc pe baza Legii nr. 1/1967*, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1970 Corneliu Manda, *Drept administrativ*, Victor, 2000, Lucian Chiriac, *Activitatea autorităților administrației publice*, Accent, Cluj Napoca, 2001, D. C. Dragoș, *Recursul administrativ și contenciosul*

administrativ, Editura All Beck, 2001, T. Drăganu, Introducere în teoria și practica statului de drept, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1992, Martine Lombard, Droit administratif, 3^e edition, Editions Dalloz, Paris, 1999, Dana Apostol Tofan, Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice, Editura All Beck, 1999.

Disciplină: DREPT ADMINISTRATIV

**Modul II:
Forme juridice de activitate ale
administrației publice**

Secvența II . Intrarea și ieșirea din vigoare a actului administrativ

I.Cuprinsul secvenței



- I.** *Intrarea în vigoare a actelor administrative.*
- II.** *Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative*
 - II.1. Anularea*
 - II.2. Inexistența*
 - II.3. Revocarea*
 - II.4. Suspendarea*
 - II.5. Modificarea*
 - II.6. Abrogarea*
 - II.7. Intervenția unui fapt administrativ*

I. Obiectivele secvenței



- *O1: sa prezinte și sa analizeze momentul intrării în vigoare a actelor administrative în raport cu tipul actului administrativ*

- O2: să prezinte principiile care guvernează regimul juridic al actelor administrative legate de intrarea actelor administrative în vigoare și excepțiile instituite în raport cu aceste principii
- O3: să precizeze elementele caracteristice ale modalităților de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative (anularea, inexistența, revocarea, suspendarea, modificarea, abrogarea, încetarea efectelor actelor administrative prin intervenția unor fapte administrative) cu privire la temeiurile acestora, efectele, autoritatea care poate dispune încetarea.

II. Cuvinte cheie



Intrarea în vigoare, încetarea efectelor juridice ale actelor administrative, comunicare, aducere la cunoștință, publicare, principiul neretroactivității actelor administrative normative, principiul revocabilității actelor administrative individuale și excepții, acte interpretative, anulare, ilegalitate rezultând din nerespectarea unei cerințe legale de formă, ilegalitate rezultând din nerespectarea unor condiții de formă, autoritate publică superioară, autoritate publică însărcinată cu anumite atribuții de control specializat, revocare, efectele anulării, acte subsecvente, act administrativ inexistent, consecințe ale revocării, autorizațiile libere, suspendare, modificare, abrogare totală sau parțială, expresă sau implicită, împlinirea termenului, executarea.

I. Intrarea în vigoare a actelor administrative.



de reținut!

I.1. Noțiune.

Intrarea în vigoare a actelor administrative desemnează momentul de la care acestea produc efecte juridice, adică se nasc drepturi și obligații pentru subiectele de drept vizate prin acele acte, de aceea determinarea acestui moment este deosebit de importantă în dreptul administrativ.



Teoretic, simpla existență a unui act administrativ poate face loc executării sau contestării lui (pe cale administrativă sau/și jurisdicțională), fără să fie necesară notificarea (comunicarea), respectiv publicarea sa.



Opozabilitatea actului, însă, funcționează numai atunci când sunt realizate anumite formalități de publicitate. Din acest moment se socotește că intră în vigoare actul administrativ. Fără formalitățile legale, destinatarul sau beneficiarul actului nu se poate prevala de acesta în fața altor persoane fizice sau juridice.



de reținut!

I.2. Comunicarea, publicarea și aducerea la cunoștință publică.



În principiu, actele *normative* intră în vigoare de la momentul *publicării sau aducerii la cunoștință publică*, iar actele *individuale* din momentul *comunicării* lor persoanelor interesate.

Un alt principiu care guvernează regimul juridic al actelor administrative și este legat de momentul intrării în vigoare a acestora este *principiul neretroactivității actelor administrative normative*, în sensul că acestea nu pot avea ca obiect de reglementare situații juridice născute și încheiate anterior intrării lor în vigoare. Pe cale de consecință, actele administrative normative vor reglementa situații juridice ce există la momentul intrării în vigoare, însă numai pentru viitor, precum și situații juridice născute ulterior intrării lor în vigoare.

Acest principiu este confirmat și de legea noastră fundamentală, care în art.15 alin.2 arată că „legea dispune numai pentru viitor”. Deși textual se face referire doar la lege, principiul este aplicabil din identitate de rațiune și actelor administrative normative. Prin urmare, prin acte normative nu se poate reglementa cu efect retroactiv, deoarece ar fi absurd să i se pretindă unui subiect de drept să respecte anumite dispoziții reglementare și să răspundă pentru o conduită ce a avut-o anterior intrării în vigoare a aceluși act, care tocmai reglementează această conduită.



Nu este retroactivă decizia de modificare a funcționării unui serviciu public în timpul gestionării lui (sau a regulilor de prestare a unei activități)²¹¹.

²¹¹ M. Lombard, *op.cit.*, 194.



Prin *excepție* de la regula conform căreia actele administrative produc efecte din momentul publicării, aducerii la cunoștință publică sau comunicării, unele acte produc efecte *ulterior* acestei date. Pentru aceasta este nevoie ca o dispoziție a actului să stabilească o altă dată de intrare în vigoare, ulterioară momentului publicării/comunicării, sau ca o lege să reglementeze acest aspect pentru o categorie mai mare de acte²¹².

Din păcate, actelor administrative normative ce se publică în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nu li se aplică regula instituită de Constituție pentru legi (în sensul restrâns de această dată, de acte legislative ale Parlamentului), adică intrarea în vigoare la 3 zile de la publicare²¹³.



De asemenea, și principiul neretroactivității actelor administrative comportă *excepții*: actele de anulare (sau de revocare) ale unui act emis anterior produc efecte retroactiv, din momentul în care a fost emis primul act; de asemenea, actele prin care se soluționează recursurile administrativ-jurisdicționale au efect retroactiv²¹⁴.



Cât despre *actele interpretative*, care aduc precizări unor acte anterioare sau legi (cum ar fi normele metodologice) considerăm că ele nu produc efecte retroactiv, din momentul adoptării legii sau actului normativ de interpretat, ci doar din momentul publicării sau comunicării lor (a actelor interpretative)²¹⁵, în acest sens având ca argument dispozițiile Legii nr.24/2000, unde se precizează că “interpretarea legală intervenită poate confirma sau, după caz, infirma ori modifica interpretările judiciare, arbitrale sau administrative, adoptate până la acea dată, cu respectarea drepturilor câștigate”²¹⁶.

Până la acest moment, al intervenției actului interpretativ, actul normativ sau legea trebuie aplicate, urmând ca fiecare subiect de drept să le interpreteze cu bună credință și în considerarea scopului pentru care au fost adoptate.

Precizarea își are sensul ei, deoarece în practică deseori legile sau actele normative nu sunt aplicate până când apar normele metodologice de aplicare, conduită ilegală întrucât nu este

²¹² De pildă, actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravenții intră în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării – art.4 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001.

²¹³ Art.78 din Constituția revizuită în 2003. În acest sens, a se vedea și Ana Rozalia Lazăr, *Reforma justiției și contenciosul administrativ*, în „Curierul judiciar” nr.5/2003, p.14, care propune modificarea corespunzătoare a Legii nr.24/2000 în vederea consacării aceleiași soluții, propunere la care ne raliem.

²¹⁴ Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.318.

²¹⁵ În sens contrar, T. Drăganu, *Actele administrative și faptele.....*, *op.cit.*, p.172; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.318.

²¹⁶ Art.67 alin.2 din Legea nr.24/2000.

obligatoriu ca o lege să fie urmată de norme de aplicare; chiar dacă în cuprinsul ei se precizează obligația executivului de a elabora norme de aplicare, acest lucru nu constituie temei pentru neaplicarea legii așa cum a fost publicată.

II. Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative.



de reținut!

II.1. Anularea reprezintă manifestarea de voință a unei autorități publice prin care se deființează efectele juridice ale unui act administrativ emis de o altă autoritate publică.



Ne aflăm în prezența anulării atunci când sancțiunea intervine din *exteriorul* autorității publice, propria desființare a actului administrativ de către autoritatea publică emitentă fiind numită *revocare*.



De asemenea, o altă diferență între revocare și anulare este *temeiul* acestora, revocarea putând avea ca temei ilegalitatea sau inoportunitatea actului administrativ, pe când anularea este sancțiunea ilegalității actului administrativ. Doar atunci când legea prevede expres sau implicit posibilitatea anulării unui act administrativ pe motiv de inoportunitate, oportunitatea devine parte a legalității și este sancționată cu anularea.



Anularea este o formă specifică de desființare a actelor administrative, ea fiind inaplicabilă celorlalte forme de activitate administrativă, faptul administrativ și operațiunea administrativă²¹⁷. Starea anterioară unui fapt administrativ sau a unei operațiuni administrative poate fi reînviată tot prin fapte și operațiuni administrative.

²¹⁷ T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit.*, p.149; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.319.

Anularea poate fi dispusă de *autoritatea publică superioară*, de *autoritatea publică însărcinată cu anumite atribuții de control specializat*, sau de *instanța de judecată*.

O caracteristică esențială a actului nul este aceea că el trebuie respectat până în momentul anulării sale, deoarece prezintă o *aparență de legalitate*.



Conform doctrinei, ilegalitatea sancționată cu nulitatea poate fi de mai multe feluri²¹⁸:

a) ilegalitate rezultând din nerespectarea unei cerințe legale de formă, stabilite în vederea asigurării operativității activității administrative – ce atrage nulitatea relativă a actului administrativ, adică acea nulitate care se constată la sesizarea unor persoane interesate și poate fi acoperită prin confirmare.

b) ilegalitate rezultând din nerespectarea unor condiții de formă stabilite de lege în vederea asigurării legalității și oportunității actului administrativ (de exemplu, lipsa avizului sau acordului), sau din nerespectarea unor condiții de fond cerute de lege (emiterea unei autorizații de construcție cu încălcarea prevederilor din documentația de urbanism, spre exemplu); această ilegalitate determină nulitatea absolută a actului administrativ, nulitate ce poate fi constatată de oricine și chiar din oficiu de instanța de judecată, și care, în principiu, nu poate fi acoperită prin confirmare.

Practic, însă, așa cum s-a remarcat, distincția dintre nulitatea relativă și cea absolută este prea puțin interesantă în dreptul administrativ: instanța de contencios administrativ poate fi sesizată în același termen pentru ambele nulități, unele nulități absolute pot fi confirmate la fel ca cele relative, sesizarea din oficiu a autorității publice cu atribuția de anulare este posibilă și în cazul nulității relative, etc²¹⁹.

● **Efectele anulării** actului administrativ sunt atât pentru viitor (ex nunc) cât și pentru trecut (ex tunc), adică din momentul emiterii actului administrativ²²⁰.

Evident că drepturile câștigate cu bună credință prin actul administrativ trebuie respectate, iar efectele sale ce s-au epuizat nu mai pot fi anulate.

Pe de altă parte, anularea actului administrativ atrage după sine obligația de revocare sau de anulare și a *actelor subsecvente* acestuia. Prin urmare, dacă instanța, autoritatea superioară sau de control nu dispun prin același act de anulare și desființarea actelor administrative subsecvente,

²¹⁸ Pentru teoria tripartită a nulităților în dreptul administrativ, a se vedea Tudor Drăganu, *Nulitățile actelor administrative individuale*, în „Studia Napocensia”, 1974, p.55, și Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.320.

²¹⁹ Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ*, *op.cit.*, p.160; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.322.

²²⁰ În doctrină se arată că anularea pe motiv de inoportunitate are efecte doar pentru viitor - Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ*, *op.cit.*, p.248; Romulus Ionescu, *Drept administrativ*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1970, p.283; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.324. Practica legislativă, administrativă și judiciară din țara noastră contrazic însă această afirmație. Spre exemplu, demiterea viceprimarilor din funcție se face la propunerea motivată a unui număr de consilieri sau a primarului, prin hotărâre a consiliului local (art.78 din Legea nr.215/2001). Instanța de contencios administrativ sesizată cu o contestație formulată de un viceprimar demis în aceste condiții va verifica, prin urmare, legalitatea actului administrativ de demitere și din perspectiva motivării sale (a oportunității, prin urmare), nu doar a formelor și a procedurii de emiterie; hotărârea instanței de judecată prin care se anulează actului de demitere, va avea efect retroactiv, din momentul emiterii actului de demitere, deoarece numai așa se poate decide reintegrarea viceprimarului în funcție și plata drepturilor salariale pe perioada cât acesta a fost lipsit de ele – a se vedea, pentru un exemplu concret și pentru discuții aprofundate, Dacian Cosmin Dragoș, *Discuții privind posibilitatea anulării unui act administrativ pe motiv de inoportunitate*, în „Dreptul” nr.8/2004, p.86 și urm.

revine autorității publice emitente obligația de revocare a actului administrativ subsecvent lovit de nulitate.



de reținut!

II.2. Inexistența.

Un act administrativ este inexistent atunci când el nu prezintă nici măcar aparența de legalitate, deoarece încălcarea legii este atât de evidentă, încât oricine o poate sesiza²²¹.

Prin urmare, spre deosebire de actul nul, care poate fi pus în executare până la momentul constatării nulității, actul inexistent nu trebuie executat, iar inexistența lui poate fi constatată de *orice subiect de drept*, nu numai de instanța de judecată. Vor fi competente să constate, prin urmare, inexistența unui act administrativ, atât autoritatea ierarhic superioară, cât și alte autorități publice, instanța de judecată și chiar persoanele fizice și juridice.

În cazul în care se refuză executarea unui act inexistent și persoana respectivă este sancționată, contestarea sancțiunii implică ridicarea excepției de inexistență a actului ce se pretinde a fi fost respectat.



Sunt inexistente, spre exemplu, decretele prezidențiale sau hotărârile de Guvern nepublicate în Monitorul oficial, sau un act administrativ individual necomunicat persoanei interesate.

Sanțiunea inexistenței poate fi prevăzută expres în lege (de exemplu, în art.100 și art.108 din Constituție) sau poate reieși din anumite formalități procedurale esențiale, stabilite prin lege, și a căror nerespectare împiedică producerea efectelor juridice ale actului administrativ (publicarea, comunicarea, semnarea).



de reținut!

II.3. Revocarea actului administrativ este manifestarea de voință prin care autoritatea emitentă²²² a actului determină încetarea, cu efect retroactiv, a efectelor actului emis cu încălcarea legii. Revocarea este numită și *retractare* sau *retragere*.

²²¹ Constantin G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, Editura "Universala" Alcalay & Co., București, 1936, p.340; T. Drăganu, *Nulitățile actelor administrative individuale*, *op.cit.*, p.66; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.322

²²² A se vedea, în acest sens, Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.61/2000, în „Pandectele române” nr.1/2002, p.92. Pentru opinia contrară, conform căreia revocarea poate fi realizată și de o autoritate ierarhic superioară, a se vedea Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.322.



Revocarea are efect retroactiv și este corespondentul anulării, doar că aparține chiar autorității care a emis actul. Prin efectul retroactiv se deosebește fundamental de *abrogare*, care produce efecte doar pentru viitor.



Pentru a înțelege deplin regimul juridic al revocării, trebuie precizate câteva aspecte:

a) Revocarea actelor *creatoare de drepturi* adoptate sau emise cu respectarea legii (legale) este în principiu interzisă, aici găsim aplicabilitate regula drepturilor câștigate, necesară pentru asigurarea unei minime securități juridice; prin *excepție*, revocarea poate interveni *la cererea beneficiarului*, pentru a fi înlocuit actul cu o decizie mai favorabilă anterioară, și numai în cazul în care nu se prejudiciază nici un terț, sau atunci când *legea o autorizează în mod expres*²²³.

b) Revocarea actelor *creatoare de drepturi* poate interveni numai pe temeiuri de *ilegalitate*, nu și de inoportunitate. Pot fi astfel de acte, spre exemplu, actele defavorabile unor persoane, dar favorabile altora (de exemplu, actul de descalificare a unui candidat ce a dat naștere dreptului unui alt candidat de a fi numit în funcția publică)²²⁴.

c) Sunt deplin revocabile *actele care nu creează drepturi*, cum ar fi unele acte normative, indiferent dacă sunt *ilegale* sau *inoportune*.

• **Consecințele revocării.** Revocarea unui act duce la repunerea în funcție a actului anterior ce avea ca obiect aceleași situații juridice, dacă un astfel de act există; dacă se atacă în justiție actul de revocare, situațiile juridice în cauză vor fi guvernate tot de actul anterior (în lipsa unei suspendări a actului de revocare) sau de actul revocat (dacă decizia de revocare a fost suspendată); în fine, în cazul anulării actului de revocare, actul revocat este considerat ca fiind producător de fecte juridice fără întrerupere, cu alte cuvinte și pentru perioada cât a fost revocat.

• **Natura juridică a revocării.** Revocarea este un principiu de drept administrativ aplicabil actelor administrative și regimului juridic al acestora, recunoscut de doctrină²²⁵ și jurisprudență²²⁶, însă neconsacrat încă printr-un text legal. Ca propunere de *lege ferenda*, ne alăturăm autorilor care propun consacrarea lui expresă într-un Cod de procedură administrativă²²⁷.

²²³ A. Van Lang, G. Gondouin, V. Inseguet-Brisset, *op.cit.*, p.248

²²⁴ În cazul în care ne plasăm în interiorul organizației, nu mai este drept, este interes de a fi avansat în urma demiterii funcționarului superior- suficient interesul? Acum da.

²²⁵ T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit.*, p.190; Rodica Narcisa Petrescu, *Revocarea și suspendarea – modalități de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative*, în „Dinamica relațiilor sociale reglementate de lege oglindită în teoria și practica dreptului”, Cluj Napoca, 1989-1990, p.177 și urm.

²²⁶ Curtea Supremă de Justiție, Secțiunile Unite, decizia nr. III din 21 septembrie 1998, Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr. 61 din 12 ianuarie 2000, în “Buletinul Jurisprudenței Înaltei Curți de Casație și Justiție”, CD, Editura All Beck.

²²⁷ A. Iorgovan, *op.cit.*, vol. II, 2002, p.78.



de citit!

● **Excepția de la principiul revocabilității actelor administrative individuale.**

Sunt exceptate de la principiul revocabilității actelor administrative individuale, adică sunt *irevocabile, actele administrativ-jurisdicționale și actele care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice.*

Ele redevin însă *revocabile* dacă au fost obținute prin *fraudă* de către beneficiari²²⁸, cu alte cuvinte dacă ilegalitatea lor derivă din conduita culpabilă a beneficiarului, și nu a administrației. Explicația acestei soluții de sorginte doctrinară stă în faptul că irevocabilitatea vine să protejeze anumite situații juridice obținute cu bună credință prin act, ori această protecție nu subzistă atunci când actul este obținut prin fraudarea legii.

Actele administrativ jurisdicționale împrumută de la hotărârile judecătorești cu care se aseamănă caracterul irevocabil, în sensul că autoritatea emitentă nu mai poate reveni asupra soluției date prin actul administrativ jurisdicțional, acesta din urmă putând fi anulat doar de o autoritate superioară sau de instanța de judecată²²⁹.

Astfel, Codul de procedură fiscală, principalul act normativ ce consacră recursul administrativ jurisdicțional, arată că decizia sau dispoziția de soluționare a contestației este definitivă în sistemul căilor administrative de atac, și poate fi atacată în fața instanței de contencios administrativ (art.179 și art.187); deși nu se interzice expres revocarea deciziei, analizând spiritul reglementării rezultă că singura modalitate de desființare este acțiunea în instanță.

Observăm, însă, că nu toate reglementările actuale respectă această regulă de principiu. Astfel, deși art. 52 din Legea fondului funciar prevede fără echivoc caracterul administrativ-jurisdicțional al Comisiei județene de aplicare a legii, art. 55 permite implicit revocarea propriei hotărâri de către comisie, stipulând că “poate face obiectul plângerii modificarea sau anularea propriei hotărâri de către comisie”²³⁰.

Cât despre actele intrate în circuitul civil și care au produs efecte juridice, irevocabilitatea lor reiese *indirect* din art.1 alin.6 din Legea nr.554/2004, care arată că autoritatea publică emitentă a unui act ilegal poate să solicite instanței constatarea nulității acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat, deoarece a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice.

Este vorba de o reluare a unei opinii mai vechi²³¹, conform căreia sunt irevocabile și *actele administrative pe baza cărora au luat naștere raporturi contractuale, civile sau de muncă.* Explicația acestei excepții stă în natura juridică a contractului civil sau de muncă, în faptul că acestea iau naștere printr-un acord de voințe între părți, împrejurare ce are ca și consecință interdicția de a rezilia sau desființa contractul prin voința unei singure părți contractante. Singura cale de reziliere sau rezoluțiune a contractului rămâne instanța de judecată.

²²⁸ Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.327.

²²⁹ A se vedea, spre exemplu, Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.2681/2001, în „Pandectele române” nr.5/2002, p.52.

²³⁰ Legea nr. 18/1991, republicată în Publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 1 din 5 ianuarie 1998.

²³¹ T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit.*, p.317 și urm; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.327 și urm.

Mai nuanțat, în jurisprudența anterioară anului 2004²³² regăsim ideea conform căreia, în vederea realizării unei stabilități a raporturilor juridice, principiul irevocabilității actelor administrative puse în executare sau a celor care au produs efecte în alte domenii, este un principiu de aplicabilitate generală. Prin consacrarea acestui principiu se limitează posibilitatea organului administrativ de a reveni asupra actelor ce le-a emis, putându-se revoca, fie pentru ilegalitate, fie pentru inoportunitate, numai până în momentul în care actele administrative și-au produs efectele prin executare sau prin intrarea lor în circuitul altor raporturi juridice. Pentru ipoteza în care actul administrativ a fost emis prin încălcarea unei norme de drept imperative sau prohibitive, ori a fost emis prin mijloace frauduloase sau ca rezultat al unui viciu de voință, eroare, dol, violență, iar organul administrativ constată această situație după ce actul și-a produs efectele, prin executare ori prin trecerea lui în sfera altor ramuri de drept, producând alte efecte juridice, calea legală de desființare a actului administrativ ilegal nu mai poate fi revocarea actului, ci constatarea nulității ori anularea lui de către instanța judecătorească, la cererea organului administrativ.

În ce ne privește, am considerat, alături de alți autori²³³, care, ulterior, s-au răzgândit (devenind inițiatori ai Legii nr.554/2004), că, datorită specificului dreptului administrativ, soluția poate fi discutată și nuanțată, această ramură de drept fiind dominată de preeminența interesului public asupra celui privat, or revocarea unui act administrativ ilegal (nu și inoportun, deoarece, așa cum am precizat mai sus, s-au creat drepturi prin act) este justificată de interesul public. Ilegalitatea care viciază actul administrativ nu poate fi însă decât una de fond, care să aducă în mod evident atingere interesului general.

Pe de altă parte, nu vedem de ce este posibilă anularea actului respectiv întemeiată pe rațiuni de interes public, la cererea autorității publice emitente, dar nu ar fi permisă revocarea lui de către această autoritate, știut fiind faptul că revocarea este, în esență, tot o decizie de anulare, aflată la dispoziția autorității emitente a actului. În aceste condiții, se pune chiar problema existenței revocării ca instituție juridică.

Contraponderea deciziei de revocare o constituie nașterea dreptului celor care au încheiat contractul civil de a fi despăgubiți, dacă au fost de bună credință la încheierea lui, precum și de a ataca în contencios administrativ actul de revocare, pentru verificarea legalității lui.

În concluzie, nu suntem de acord cu această soluție legislativă din două motive:

a) momentul „intrării în circuitul civil” este greu de precizat și de stabilit, la fel cel al „producerii efectelor juridice”, putându-se considera, spre exemplu, că din momentul comunicării actul naște drepturi și obligații, deci produce efecte juridice, prin urmare el nu mai poate fi revocat nicicând.

b) nu vedem de ce se poate anula un act administrativ pe motiv de ilegalitate, de către o altă autoritate publică sau de instanța de judecată, dar autoritatea emitentă nu-și poate revoca

²³² Curtea Supremă de Justiție, Completul de 7 Judecători, decizia nr. 41 din 20 aprilie 1992, Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr. 113 din 13 februarie 1995, în “Buletinul Jurisprudenței Înaltei Curți de Casație și Justiție”, CD, Editura All Beck; a se vedea și Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.1758/2001, în Theodor Mrejeru, Emanuel Albu, Adrian Vlad, *Jurisprudența Curții Supreme de Justiție, secția de contencios administrativ, 2001*, Editura Economică, 2002, p.107; Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.334/2002, în „Curierul judiciar” nr.1/2003, p.95.

²³³ A. Iorgovan, *op.cit.*, vol. II, 2002, p.87.

propriul act ilegal. În urma revocării, tot ceea ce reclamantul mai trebuie să solicite instanței sunt despăgubirile, deoarece actul a fost constatat ca ilegal chiar de emitent, și nu mai trebuie dovedit și acest aspect.

În fine, trebuie să amintim aici și irevocabilitatea parțială a **actelor administrative creatoare de drepturi**, care, așa cum am mai arătat, vor putea fi revocate doar pe motiv de ilegalitate, nu și de inoportunitate.



de citit!

● **Opinii doctrinare și jurisprudențiale cu privire la irevocabilitatea altor categorii de acte administrative.**

O altă categorie de acte irevocabile identificată de doctrină este categoria actelor *care au dat naștere unui drept subiectiv, garantat de lege cu irevocabilitatea actului de bază* – spre exemplu, actele atributive de statut personal cum ar fi diplomele²³⁴.

Se arată că revocarea unei diplome este inutilă odată ce persoana respectivă poate face oricând dovada că a urmat forma de învățământ și că îndeplinește condițiile cerute de lege pentru eliberarea diplomei, solicitând o nouă diplomă²³⁵.

Credem, însă, că exemplul de mai sus este unul de revocare *ilegală* a unui act administrativ, odată ce persoana în cauză întrunește condițiile eliberării diplomei, și că *diplomele emise cu încălcarea legii pot fi retrase oricând*.

Actele administrative realizate (epuizate) material este o altă categorie de acte discutate de doctrină ca fiind irevocabile. Aici intră actele administrative (de cele mai multe ori autorizațiile) ce se execută prin prestații determinate ca număr (de exemplu, edificarea unei clădiri sau demolarea unei clădiri), nu și cele care se execută prin prestații nedeterminate (autorizația de prestare a unei activități, spre exemplu).

În acest caz, considerăm că revocarea este posibilă, așa cum este posibilă și anularea, însă numai pe motiv de *ilegalitate*. Revocarea are ca și efecte practice nașterea dreptului de a solicita despăgubiri, fie autorității publice, fie instanței de judecată, culpa fiind deja dovedită prin revocare.

În doctrină se mai face distincție între *autorizațiile impuse de lege* (cum ar fi autorizația de construcție), ce trebuie emise în prezența condițiilor legale, și, prin urmare, „revocarea lor este inutilă”, respectiv *autorizațiile libere* (a căror emitere și menținere rămâne la aprecierea emitentului), care pot fi revocate, știută fiind precaritatea lor²³⁶. În ce ne privește, considerăm, în primul rând, că *în prezent autorizațiile libere sunt pe cale de dispariție*; astfel, chiar și autorizațiile de comerț sau de exercitare a unei activități, folosite ca exemplu pentru a susține opinia de mai sus, trebuie emise dacă sunt întrunite condițiile legale, ele nu rămân la aprecierea autorității publice emitente²³⁷. În al doilea rând, și autorizațiile libere pot fi retrase, dacă sunt

²³⁴ I. Iovănaș, *op.cit.*, vol. II, 1997, p.59;

²³⁵ Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.328

²³⁶ T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit.*, p.238.

²³⁷ A se vedea, spre exemplu, art.5 din Ordonanța Guvernului nr. 99/2000 privind comercializarea produselor și serviciilor de piață, publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 424 din 1 septembrie 2000, și art.9 din Hotărârea Guvernului nr.348/2004 privind exercitarea comerțului cu produse și servicii de piață în unele zone publice, publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 269 din 26 martie 2004.

ilegale, fiind inutilă retragerea lor doar atunci când sunt legale, or am precizat mai sus că actele creatoare de drepturi nu pot fi revocate decât pe motiv de ilegalitate.

În concluzia celor discutate mai sus, credem că toate aceste exemple sunt situații în care revocarea este inutilă din perspectiva autorității publice, deși ele rămân utile din perspectiva particularilor, cărora le-ar fi în acest fel mai ușor să demonstreze ilegalitatea unei decizii administrative și să obțină despăgubiri.



de reținut!

• **Principiul revocabilității absolute a actelor normative.** Actele normative sunt întotdeauna revocabile, deoarece aplicarea lor nu se mărginește la una sau mai multe situații, determinate ca număr, ci se aplică de câte ori o anumită situație juridică se încadrează în prevederile sale, nelimitat în timp. De aceea, rațiunile pentru care au fost instituite de către doctrină excepțiile de la principiul revocabilității nu subzistă în cazul actelor normative.



de reținut!

II.4. Suspendarea este o modalitate de încetare temporară a efectelor juridice ale actului administrativ, atunci când există dubii în privința legalității sau oportunității aceluiași act²³⁸. Spre deosebire de revocare, care este un principiu a regimului juridic al actelor administrative, suspendarea este o excepție a acestuia²³⁹.



Suspendarea poate fi dispusă de autoritatea care poate dispune și revocarea actului administrativ (autoritatea emitentă), de autoritatea superioară acesteia, însă numai când legea prevede expres această putere, de instanța de judecată, sau se poate produce de drept.

Este evident că autoritatea emitentă, îndrituită să-și revoce propriul act administrativ, poate să-l și suspende, având dubii fie privind ilegalitatea actului, fie privind oportunitatea acestuia²⁴⁰.

²³⁸ T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit.*, p.278; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.331; pentru opinia conform căreia suspendarea este un caz de excepție a se vedea A. Iorgovan, *op.cit.*, vol. II, 2002, p.112.

²³⁹ Verginia Vedinaș, *Considerații privind regimul suspendării actului administrativ*, în „Curierul judiciar” nr.3/2003, p.136.

²⁴⁰ În acest sens, a se vedea și V. Vedinaș, *art. cit.*, p.137.



Autoritățile ierarhic superioare sau autoritățile de control specializat pot suspenda actele administrative ale autorităților inferioare dacă există dubii privind legalitatea sau oportunitatea acestora, atunci când legea prevede această măsură. Astfel, printre sancțiunile contravenționale complementare prevăzute de Ordonanța Guvernului nr.2/2001 se află și suspendarea avizului, acordului sau autorizației de exercitare a unei activități²⁴¹.

Instanța de contencios administrativ sau alte instanțe judecătorești competente în baza unor legi speciale pot suspenda actul administrativ în temeiul Legii contenciosului administrativ sau a unor alte legi, speciale, dacă actul este contestat cu recurs administrativ sau pe calea contenciosului administrativ.

În fine, dacă legea prevede expres, actul administrativ este suspendat *de drept* odată cu efectuarea unor acte procesuale sau de altă natură juridică. Spre exemplu, actul administrativ atacat de prefect în contencios administrativ în temeiul Legii 215/2001 este suspendat de drept; de asemenea, hotărârea guvernamentală de dizolvare a consiliului local emisă în temeiul aceleiași legi este suspendată odată cu contestarea ei pe calea contenciosului administrativ²⁴².



Suspendarea actului încetează fie odată cu anularea sau revocarea lui, fie odată cu dispariția motivelor de suspendare, cu alte cuvinte la dispariția dubiilor privind legalitatea sau oportunitatea lui. Dacă actul a fost suspendat de drept deoarece este contestat, suspendarea încetează la finalizarea procesului sau procedurii administrative de verificare.

Regulile expuse mai sus sunt de sorginte doctrinară, legislația română fiind preocupată doar de actele normative, stipulând că acestea pot fi suspendate printr-un act normativ de același nivel sau de nivel superior, care prevede în mod expres *data la care se produce suspendarea, precum și durata ei determinată*. La expirarea duratei de suspendare actul normativ sau dispoziția afectată de suspendare reintra de drept în vigoare sau este modificat, abrogat. Prelungirea suspendării ori modificarea sau abrogarea actului normativ ori a dispoziției suspendate poate face obiectul unui act normativ sau al unei dispoziții exprese, cu aplicare de la data expirării suspendării.



de reținut!

²⁴¹ Art.5 alin.3 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001.

²⁴² Art.135 și art.57 din Legea nr.215/2001 a administrației publice locale. A se vedea și art.9 din Legea nr.50/1991.

II.5. Modificarea.

Modificarea unui act administrativ constă în schimbarea expresă a textului unora sau mai multor articole ori alineate ale acestuia și în redarea lor într-o nouă formulare²⁴³.

Modificarea unui act administrativ duce, prin urmare, la încetarea efectelor juridice a dispozițiilor modificate, cu începere de la publicarea/comunicarea noului act administrativ, astfel cum a fost modificat, sau a actului de modificare.



Modificarea nu trebuie confundată cu *completarea* actului, care este o formă de modificare, însă fără efecte asupra dispozițiilor cuprinse în act, și, prin urmare, fără a produce încetarea unor efecte juridice ale actului administrativ.

Modificarea unui act administrativ este utilă numai atunci când sunt afectate mai puțin de jumătate din prevederile actului vizat prin modificare, în caz contrar fiind preferabilă soluția abrogării actului și emiterea unui nou.



de reținut!

II.6. Abrogarea.

Abrogarea este, în esență, o revocare/anulare a unui act administrativ, cu *efect numai pentru viitor*²⁴⁴, și poate afecta atât actele normative, cât și actele individuale.

Competența de abrogare aparține autorității emitente sau celei ierarhic superioare, precum și autorității care, deși nu este ierarhic superioară, este situată la un nivel superior din punct de vedere al activității de legiferare și normativă (de exemplu, minister față de consiliu local).

● Abrogarea actelor administrative normative.

Legea nr.24/2000 consacră regula conform căreia prevederile cuprinse într-un act administrativ *normativ*, contrare unei noi reglementări de același nivel sau de nivel superior, trebuie abrogate²⁴⁵.

²⁴³ Noțiunea modificării o găsim în Legea nr.24/2000 cu referire la actul normativ, dar ea își păstrează conținutul și în ceea ce privește actele individuale; legea mai arată că procedul de a se menționa generic, în finalul unui act normativ, că un alt act normativ conex sau texte din acel act "se modifică corespunzător" trebuie evitat (art.57 alin.3).

²⁴⁴ A. Van Lang, G. Gondouin, V. Inseguet-Brisset, *op.cit.*, p.7.

²⁴⁵ A se vedea art.60 și art.61 din Legea nr.24/2000.



Abrogarea poate fi **totală** sau **parțială**.

Abrogările parțiale sunt asimilate *modificărilor*, actul administrativ abrogat parțial rămânând în vigoare prin dispozițiile sale neabrogate. În cazul unor abrogări parțiale intervenite succesiv, ultima abrogare se va referi la întregul act administrativ, nu numai la textele rămase în vigoare.

Abrogarea unei dispoziții sau a unui act *normativ* are totdeauna *caracter definitiv*. Nu este admis ca prin abrogarea unui act de abrogare anterior să se repună în vigoare actul normativ inițial.

Dacă o normă de nivel inferior, cu același obiect, nu a fost abrogată expres de actul normativ de nivel superior, această obligație îi revine autorității care a emis prima actul.



Abrogarea poate fi, de asemenea, **expresă** sau **implicită**.

a) **abrogarea expresă**. Legea nr.24/2000 prevede că abrogarea poate fi dispusă, de regulă, printr-o dispoziție *distinctă* în finalul unui act normativ care reglementează o anumită problemă, dacă aceasta afectează dispoziții normative anterioare, conexe cu ultima reglementare.

În cadrul operațiunilor de sistematizare și unificare a legislației se pot elabora și adopta acte normative de abrogare distincte, având ca obiect exclusiv abrogarea mai multor acte normative.

b) **abrogarea implicită**. În cazuri deosebite, în care la elaborarea și adoptarea unei reglementări nu a fost posibilă identificarea tuturor normelor contrare, se poate prezuma că acestea au făcut obiectul modificării, completării ori abrogării lor implicite.

Regula *generalia specialibus non derogant* - prin *excepție* de la regula instituită, evenimentele legislative implicite nu sunt recunoscute în cazul actelor normative *speciale* ale căror dispoziții nu pot fi socotite modificate, completate sau abrogate nici prin reglementarea generală a materiei, decât dacă acest lucru este exprimat expres.

● **Abrogarea actelor administrative individuale.**

Considerăm că instituția abrogării se aplică, în mod corespunzător, și actelor administrative individuale cu executare continuă în timp, chiar dacă ea nu este reglementată. Astfel, autorizațiile de funcționare sau de exercitare a unei activități pot fi abrogate pe motiv de inoportunitate, cu respectarea drepturilor câștigate de beneficiari și a perioadei de valabilitate a autorizației.

Și abrogarea actelor individuale poate fi totală, parțială, expresă sau implicită; astfel, acordarea autorizației de exercitare a unei activități într-un anumit spațiu altei persoane decât beneficiara anterioarei autorizații semnifică implicit abrogarea acesteia din urmă, iar “anularea” avizului sau autorizației de exercitare a unei activități, în urma săvârșirii unei contravenții, este de fapt o abrogare a actului administrativ individual, intervenită pentru cauze posterioare emiterii acestuia și având efecte doar pentru viitor²⁴⁶.

²⁴⁶ În sensul că în acest caz suntem în prezența unei revocări, a se vedea Ovidiu Podaru, *Comentariu la Ordonanța Guvernului nr.2/2001*, în „Pandectele române” nr. 1/2002, p.285; Verginia Vedinaș, *art.cit.*, „Curierul judiciar” nr.3/2003, p.136, nota 3. Nu putem fi de

De asemenea, credem că este aplicabilă regula conform căreia abrogarea unui act este definitivă, nu reînvie actul anterior.



de reținut!

II.7. Încetarea efectelor actelor administrative prin intervenția unor fapte administrative.



Dacă mai sus am prezentat modalitățile de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative prin intervenția unor alte acte administrative, trebuie precizat că există și anumite *fapte* administrative care au același efect.



În principiu, actele administrative normative nu pot fi afectate de fapte materiale, deoarece executarea lor se face prin prestații repetate; prin excepție, actele administrative normative temporare își încetează efectele juridice prin împlinirea termenului (fapt material)²⁴⁷. În acest caz, prelungirea termenului de aplicare a unui act normativ temporar trebuie să intervină înainte de expirarea termenului și să indice, când este cazul, noul termen²⁴⁸.

Actele administrative individuale sunt, pe de altă parte, afectate de fapte materiale cum ar fi decesul subiectului de drept beneficiar al actului administrativ (a unei autorizații de traducător, spre exemplu) respectiv dizolvarea persoanei juridice.

Prescripția executării actului determină încetarea efectelor juridice ale acestuia, cum este spre exemplu cazul procesului verbal de sancționare contravențională, care se prescrie în termen de o lună de la aplicarea sancțiunii dacă nu a fost comunicat contravenientului²⁴⁹.

În fine, faptul care determină întotdeauna încetarea efectelor actului administrativ individual este *executarea* acestuia – demolarea clădirii pentru autorizația de demolare, edificarea clădirii pentru autorizația de construire, plata amenzii în cazul procesului verbal de sancționare contravențională.



Autoevaluare:

acord cu această părere, deoarece, în opinia noastră, revocarea are efectele unei anulări, *ex tunc* și *ex nunc*, cu simpla deosebire că este manifestarea de voință a emitentului actului, nu a unui organ exterior acestuia.

²⁴⁷ Așa este, de pildă, dispoziția primarului prin care se închide circulația rutieră în zona centrală a orașului pentru organizarea unui concert – a se vedea Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.334.

²⁴⁸ Art.64 alin.3 din Legea nr.24/2000.

²⁴⁹ Art.14 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001.

1. Când intră în vigoare actele administrative? Răspundeți la întrebare ținând cont de tipologia actelor administrative!
2. administrative?
3. Definiți anularea! Care sunt temeiurile pentru care poate fi dispusă? Cine poate dispune anularea?
4. Definiți revocarea! Care sunt temeiurile pentru care poate fi dispusă? Cine poate dispune Care sunt excepțiile de la principiul neretroactivității actelor
5. revocarea?
6. Definiți suspendarea! Care sunt temeiurile pentru care poate fi dispusă? Cine poate dispune suspendarea?
7. Definiți modificarea actelor administrative!
8. Definiți abrogarea! Precizați și explicați tipurile abrogării!
9. Explicați în ce situații poate interveni încetarea efectelor actelor administrative prin intervenția unor fapte administrative!

Bibliografie recomandată: : Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, AllBeck, 2002; A. Trăilescu, *Tratat elementar de drept administrativ*, AllBeck, 2002; Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Accent, Cluj Napoca, 2004, Dacian Cosmin Dragos, *Drept administrativ*, Accent, 2004. Tudor Drăganu, *Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc pe baza Legii nr. 1/1967*, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1970 Cornelii Manda, *Drept administrativ*, Victor, 2000, Lucian Chiriac, *Activitatea autorităților administrației publice*, Accent, Cluj Napoca, 2001, D. C. Dragoș, *Recursul administrativ și contenciosul administrativ*, Editura All Beck, 2001, T. Drăganu, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1992, Martine Lombard, *Droit administratif*, 3^e edition, Editions Dalloz, Paris, 1999, Dana Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Editura All Beck, 1999.

Secvența II . Contenciosul administrativ – definire, tipuri de contencios, condiții de admisibilitate

I.Cuprinsul secvenței



1. *Considerații introductive. Contenciosul administrativ și statul de drept.*
2. *Condiții de admisibilitate ale acțiunii în contencios administrativ*
3. *Condiția de admitere a acțiunii în contencios administrativ: actul administrativ sau formele asimilate acestuia să fie ilegale*

II.Obiectivele secvenței



Obiective:

- O1:** *sa defineasca contenciosul administrativ corect, subliniind importanța acestei instituții în contextul statului de drept*
- O2:** *să identifice caracteristicile celor două tipuri de acțiuni de contencios administrativ, precizând diferențierile dintre contenciosul administrativ subiectiv și contenciosul administrativ obiectiv*
- O3:** *sa enumere condițiile de admisibilitate ale acțiunii în contencios administrativ*
- O4:** *sa utilizeze în mod corect terminologia specifică conținutului științific al modului*
- O5:** *să înțeleagă specificitatea fiecărei condiții de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ*
- O6:** *sa enumere și sa explice actele exceptate de controlul instanțelor de contencios administrativ*

III. Cuvinte cheie



contencios administrativ, contencios administrativ subiectiv si contencios administrativ obiectiv, conditii de admisibilitate ale actiunii in contencios administrativ legitimare procesuala activa si pasiva, persoana vatamata, actiunea persoanelor de drept public, actiunea prefectului, actiunea ANFP, actiunea Ministerului Public, conceptul de autoritate publica, ilegalitate obiectivă, ilegalitate subiectiva, tacerea administratiei, refuz nejustificat, termene de intentare a acțiunii, obiectul acțiunii, criteriile de determinare a instanței competente, condiția de admitere pe fond a acțiunii de contencios administrativ – existența și vătămarea dreptului subiectiv, ceea ce determină ca actul să fie ilegal iar refuzul să fie nejustificat, excepții absolute, excepții relative, procedură administrativă prealabilă (recurs administrativ prealabil).

CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV²⁵⁰

Secțiunea I

Considerații introductive.

Contenciosul administrativ și statul de drept.



de reținut!

1. Instituția contenciosului administrativ – element esențial și indispensabil al statului de drept.

Într-un stat întemeiat pe ordinea de drept, instituția contenciosului administrativ reprezintă „forma democratică de reparare a încălcărilor săvârșite de către organele și autoritățile administrative, de limitare a puterii arbitrare a acestora, de asigurare a drepturilor individuale ale administraților”, sau, mai sintetic, „forma juridică de apărare a particularilor – persoane fizice sau juridice – împotriva abuzurilor administrației publice”²⁵¹.



“Nu există libertate și nici respect pentru persoana umană fără judecător: oricine se consideră lezat sau oprimat se poate adresa unei autorități independente. În fața ei, va

²⁵⁰ Pentru acest suport de curs s-a avut în vedere legislația de până la data de 09.05.2008.

²⁵¹ Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, ediție revăzută și adăugită, Editura Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001, p.327.

avea facultatea de a se explica și de a obține, după o dezbateră contradictorie o sentință care se impune tuturor, în particular autorității publice care l-a lezat prin atitudinea sa”²⁵².



de reținut!

2. Contenciosul administrativ. Noțiune. Contenciosul administrativ reprezintă, sintetic, ansamblul de reguli juridice privind soluționarea pe cale jurisdicțională a litigiilor administrative²⁵³. Etimologic, noțiunea derivă din latinescul *contendo, contendere*, care evocă ideea unei *înfruntări prin luptă*, în sens metaforic însă, adică între interese contrarii²⁵⁴.

Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 definește contenciosul administrativ ca “activitatea de soluționare, de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice, a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim” (art.2 alin.1 lit.f).



Putem așadar observa că definiția legală a contenciosului administrativ, formulată în concordanță cu opiniile exprimate de doctrina de drept administrativ²⁵⁵, este structurată pe mai multe paliere:

- a) este o activitate de soluționare a unui litigiu dintre o autoritate publică și alte entități publice sau private;
- b) activitatea este realizată de instanțe de contencios administrativ;
- c) conflictul juridic soluționat de instanțele de contencios administrativ se poate naște fie din emiterea sau încheierea unui act administrativ (1), fie din nesoluționarea în termenul legal a unei cereri (2), fie, în fine, din refuzul nejustificat de a rezolva cererea (3).

²⁵² *L'État et le citoyen*, Club Jean Moulin, Edition Seuil, 1961, p.397.

²⁵³ Jean-Marie Auby, Jean-Bernard Auby, *Institutions administratives*, 7^e edition, Editions Dalloz, 1996, p.251.

²⁵⁴ Verginia Vedinaș, *Introducere în dreptul contenciosului administrativ*, Editura Fundației “România de Măine”, București, 1999, p.21

²⁵⁵ Pentru aceste definiții, a se vedea Gilles Darcy, Michel Paillet, *Contentieux administratif*, 3^e edition, Editions Dalloz, Armand Colin, Paris, 2000, p.2; Jean-Marie Auby, Jean-Bernard Auby, *Institutions administratives*, 7^e edition, Editions Dalloz, 1996, p.251; T. Drăganu, *Introducere...*, *op.cit.*, p.168; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.327; Alexandru Negoită, *Contenciosul administrativ român și elemente de drept administrativ*, Editura Lumina Lex, 1992, p.79; Constantin G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, Editura “Universală” Alcalay & Co., București, 1936, p.33; Verginia Vedinaș, *op.cit.*, Editura Fundației “România de Măine”, București, 1999, p.21.



de reținut!

3. Sediul materiei contenciosului administrativ în dreptul român. Contenciosul administrativ român își are sediul materiei în Constituție, în legea generală a contenciosului administrativ, precum și în legi speciale.



Astfel, art.52 alin.1 al Constituției din 1991 revizuite în 2003, chiar dacă nu folosește expres noțiunea de „contencios administrativ”²⁵⁶, descrie esența acestei instituții juridice: „persoana vătămată într-un drept al său *ori într-un interes legitim*”²⁵⁷, 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”. În alineatul 2 al aceluiași text constituțional, se precizează că prin lege organică vor fi stabilite condițiile și limitele exercitării acestui drept.

Textului menționat i se adaugă cel al art.123 alin.5, care consacră faza jurisdicționalizată a controlului de legalitate exercitat de prefect asupra actelor autorităților locale.

Legea nr.29/1990²⁵⁸ reinterpretată în lumina Constituției din 1991²⁵⁹, a constituit până recent sediul general de rang legal al materiei contenciosului administrativ. În urma criticilor exprimate de doctrină și de practicieni legate de faptul că, deși Constituția impunea adoptarea unei legi organice a contenciosului administrativ, aceasta s-a lăsat așteptată mai mult de 12 ani, la sfârșitul anului 2004, a fost adoptată **Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ**²⁶⁰, prima lege organică a contenciosului administrativ român²⁶¹, și care constituie în prezent sediul materiei contenciosului administrativ, ca lege generală²⁶².

²⁵⁶ Noțiunea este folosită, însă, în art.126 alin. 6 și în art.73 alin.3 lit. k din Constituție.

²⁵⁷ Această prevedere a fost introdusă la revizuirea din 2003.

²⁵⁸ Publicată în „Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 228 din 8 noiembrie 1990, cu modificările ulterioare.

²⁵⁹ A se vedea, în acest sens, Decizia nr.97/1997 a Curții constituționale, ce confirmă înlocuirea termenului de *autoritate administrativă* cu cel de *autoritate publică*.

²⁶⁰ Publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 1154 din 7 decembrie 2004, modificată prin Legea 262/2007, Rectificarea nr. 797/2007, Legea nr. 97/2008, Legea nr. 100/2008.

²⁶¹ Este prima lege organică deoarece Legea nr.29/1990, fiind anterioară Constituției din 1991, care a consacrat dihotomia *legi organice – legi ordinare*, nu a putut fi considerată ca având o astfel de natură, ci doar ca fiind în vigoare, cu respectarea art.154 alin.1 din Constituție.

²⁶² Pentru o primă analiză a legii, realizată chiar de inițiator, a se vedea Antonie Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ – geneză și explicații*, Editura Roata, 2004. Pentru o altă lucrare în acest domeniu, a se vedea Dacian Cosmin Dragoș, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, Editura All Beck, 2005.



Art.31 al noii legi *abrogă în mod expres legea generală* a contenciosului administrativ nr.29/1990, *nu și legile speciale* care conțin soluții derogatorii sub aspectul competenței, termenelor, etc., de la legea generală.



de reținut!

4. Tipuri de contencios administrativ. Pentru început, este util distingem între contenciosul administrativ *obiectiv* și cel *subiectiv*, primul fiind un proces “contra actului administrativ”, raportat la regulile (legi, alte acte normative) care-i guvernează emiterea, pe când al doilea are în centrul său preocuparea față de drepturile subiective ale persoanelor fizice sau juridice, fără a se preocupa de legalitatea obiectivă a actului administrativ.



De asemenea, amintim faptul că doctrina franceză face distincție între contenciosul în *anulare*, care dă dreptul judecătorului să anuleze actul atacat, și contenciosul de plină *jurisdicție*, care autorizează Consiliul de Stat să se substituie administrației, decizia sa înlocuind actul administrativ anulat²⁶³. În doctrina română interbelică, însă, dacă noțiunea contenciosului în *anulare* este identică, din punct de vedere al conținutului, cu cea folosită de doctrina franceză, contenciosul de plină *jurisdicție* este caracterizat prin faptul că puterile judecătorului sunt mai largi, și decizia lui nu se limitează la anularea actului, ci poate ordona și alte măsuri, cum ar fi recunoașterea unui drept subiectiv, restituiri, reintegrări, despăgubiri și chiar eventual reformarea unui act administrativ - cu alte cuvinte ne aflăm în prezența unui contencios de plină *jurisdicție* când puterile judecătorului sunt cât mai depline²⁶⁴.



De asemenea, se apreciază că în cazul contenciosului *subiectiv* suntem în prezența unui contencios de *plină jurisdicție*, iar contenciosul *obiectiv* este un contencios în *anulare*. Prima calificare, are, întotdeauna în vedere obiectul constatărilor instanței, iar cea de-a doua decizia acesteia²⁶⁵.

²⁶³ Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin, Véronique Inserguet-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif*, 2^e edition, Editions

²⁶⁴ C. G. Rarincescu, *op.cit.*, p.37.

²⁶⁵ *Ibidem*, p.40.



de reținut!

5. Abordare metodologică. Condiții de admisibilitate și condiție de admitere a acțiunii în contencios administrativ.



În acest curs universitar, vom trata separat: **a) condițiile de admisibilitate ale acțiunii în contencios administrativ**, adică acele condiții care sunt absolut necesare pentru exercitarea dreptului la acțiune și fără de care pricina nu poate fi judecată pe fond (recursul administrativ prealabil, capacitatea și legitimarea procesuală activă și pasivă, termene de intentare a acțiunii, obiectul acțiunii, competența, etc), și **b) condiția de admitere pe fond a acțiunii de contencios administrativ** – existența și vătămarea dreptului subiectiv, ceea ce determină ca actul să fie ilegal iar refuzul să fie nejustificat²⁶⁶.



În lipsa unei condiții de admisibilitate, acțiunea va fi respinsă ca *indamisibilă* sau competența va fi declinată unei alte instanțe, pe când în cazul în care actul este legal sau refuzul justificat, acțiunea va fi respinsă ca *nefondată*. În momentul introducerii acțiunii de contencios administrativ, reclamantul afirmă doar existența unui drept subiectiv sau interes legitim și vătămarea sa prin actul atacat, urmând ca efectiv existența dreptului sau a interesului și legătura de cauzalitate între actul administrativ și vătămare să fie dovedite cu prilejul judecării pe fond a litigiului.

Secțiunea a II-a Condiții de admisibilitate ale acțiunii în contencios administrativ

§1. Legitimarea procesuală activă în contenciosul administrativ



de reținut!

²⁶⁶ Această dihotomie nu este nouă, ea fiind promovată de prof. I. Iovănaș - *Drept administrativ, vol.II*, Editura Servo Sat, 1997, p.142; autorul împarte condițiile controlului direct asupra actelor administrative în *condiții de admisibilitate* (procedura prealabilă, calitatea procesuală, etc.), care determină respingerea acțiunii ca inadmisibilă, fără ca instanța să între pe fondul cauzei, și *condiții de admitere pe fond a acțiunii* (ilegalitatea actului, caracterul nejustificat al refuzului, respectiv vătămarea dreptului subiectiv), care determină respingerea acțiunii ca

1. Acțiunea persoanei fizice sau juridice. Legea precizează pentru început, făcând aplicarea art.52 din Constituția republicată în 2003, faptul că “orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată”, și că “se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept”.



de reținut!

1.1. Termenul “persoană vătămată” este definit ca desemnând orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri. Sunt asimilate persoanei vătămate și grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum și organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate.



În definiția legală dată noțiunii de “*persoană vătămată*” în art.2 alin.1 lit.a se pot identifica trei părți distincte:

a) persoana vătămată este în primul rând o persoană fizică sau juridică titulară a unui drept (subiectiv), definit în altă secțiune ca fiind “orice drept prevăzut de Constituție, de lege sau de alt act normativ, caruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ”.

Persoanele fizice sau juridice pot fi vătămăte în drepturile lor și prin efectul *tăcerii administrative* sau a *refuzului nejustificat* de rezolvare a cererii, aceste fapte administrative fiind asimilate actelor administrative (art.2 alin.2).

Persoanele fizice sau juridice trebuie să aibă capacitate juridică și procesuală. Persoanele fizice pot acționa în contencios administrativ chiar dacă nu au cetățenia română, deoarece legea nu face nici o precizare în acest sens²⁶⁷.

b) În al doilea rând, sunt asociate persoanelor vătămăte și *grupurile de persoane fizice*. Intenția legiuitorului a fost aceea de a crea un fel de acțiune colectivă, întemeiată pe comunitatea de drepturi și interese vătămăte, exercitată în comun de mai multe persoane fizice.

Două observații se impun în legătură cu acest text²⁶⁸:

• textul legal este *neconstituțional* în raport cu art.52 din legea fundamentală, care se referă exclusiv la “persoane” (1), iar dacă îl interpretăm în sensul că acțiunile sunt introduse separat de persoanele fizice, el dublează, în mod inutil, dispozițiile art.47 C.pr. civ. – “mai multe persoane pot fi împreună reclamante sau pârâte dacă obiectul pricinii este un drept sau o

²⁶⁷ A se vedea Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.2632/2000, decizia nr.1800/2000, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție, 2000*, p.592, 752.

²⁶⁸ Pentru alte critici ale textului, din perspectivă practică, a se vedea T. Drăganu, *art.cit.*, “Revista de drept public” nr.3/2004, p.60.

obligațiune comună ori dacă drepturile sau obligațiile lor au aceeași cauză” (2). Formarea unui “grup” de persoane fizice în vederea introducerii acțiunii are, prin umare, importanță doar organizatorică, informală, fără a avea consecințe juridice în plan procesual.

• În această ordine de idei, și *persoanele juridice* pot introduce acțiune separat, urmând a fi apoi obligate prin decizia judecătorului să-și desemneze un mandatar. Din această perspectivă, nu vedem rațiunea omiterii persoanelor juridice din textul legal comentat, și nici preferința arătată față de persoanele fizice.



de reținut!

1.2. Conform legii, sunt “asimilate” persoanei vătămate și organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate.

În primul rând, din analiza textului rezultă că suntem în prezența unei acțiuni de contencios administrativ *obiectiv*, ce vizează *anularea actului administrativ*, în temeiul *interesului public*. Acțiunea este asimilată în ceea ce privește celelalte aspecte în totalitate acțiunii persoanei fizice sau juridice vătămate în drepturi. Prin urmare, termenele de intentare sunt aceleași, la fel procedura prealabilă administrativă.

Considerăm, însă, că anumite elemente ale acțiunii persoanelor fizice sau juridice vătămate *nu* au aplicabilitate aici: este vorba în primul rând de posibilitatea de a cere *despăgubiri* (despăgubirile pot fi cerute numai în cazul contenciosului administrativ subiectiv, atunci când sunt vătămate drepturi și libertăți private, personale). Vor putea fi solicitate *doar cheltuieli de judecată*. De asemenea, ilegalitatea actului administrativ atacat trebuie să fie una *obiectivă*, afectând legalitatea obiectivă, și nu una subiectivă, întemeiată pe vătămarea unui drept subiectiv al organismului social.

Cât privește noțiunea de *organisme sociale* interesate, ea este definită în art.2 alin.1 lit.s) din lege: structuri neguvernamentale, sindicate, asociații, fundații și altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative.



de reținut!

1.3. Legea prevede expres²⁶⁹ posibilitatea terțului față de actul administrativ individual de a contesta actul administrativ, chiar dacă nu i se adresează direct. Considerăm textul superfluu, această posibilitate reieșind clar atât din art.1 alin.1: “orice persoană care se consideră vătămată [...] se poate adresa [...]”, cât și din ansamblul reglementării contenciosului administrativ, fiind recunoscută de asemenea și de practica judiciară încă din perioada de aplicare a Legii nr.29/1990. Oarecum utilă era doar precizarea referitoare la *curgerea termenelor de contestare pentru terți* - de la luarea la cunoștință a actului administrativ (art.7 alin.3).

²⁶⁹ Art.1 alin.2: “se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept”.

Condiționarea referitoare la interdicția "luării la cunoștință" nu mai târziu de 6 luni de la emiterea actului, prevăzută la art 7 alin. 7, a fost declarată neconstituțională, prin urmare luarea la cunoștință poate avea loc oricând²⁷⁰.



de reținut!

1.4. Tot în beneficiul persoanei fizice, legea reglementează pentru prima dată în dreptul nostru și o **acțiune intentată de instituția Avocatului Poporului**. Astfel, dacă Avocatul Poporului, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, apreciază ca ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-si realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decăt prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petitionerul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate. Dacă petitionerul nu își însușește acțiunea formulată de Avocatul Poporului la primul termen de judecată, instanța de contencios administrativ anulează cererea (art.1, alin 3).



de citit!

Pe parcursul procesului de adoptare a legii, Avocatul Poporului în funcție dar și Guvernul, în punctele lor de vedere au criticat inițiativa din proiect, considerând că instituția în cauză nu se poate substitui cetățenilor în exercitarea drepturilor lor procesuale, nu poate prelua interesele cetățenilor; acest lucru ar fi împotriva spiritului instituției, ale cărei origini se află în instituția Ombudsman-ului nordic și european, care abordează în activitatea sa o etică necontencioasă de soluționare a petițiilor utilizând în acest sens procedura medierii și fără a declanșa un proces²⁷¹. Curtea constituțională a declarat însă prin Decizia nr. 507/2004 textul ca fiind constituțional²⁷².

²⁷⁰ Prin DECIZIA CURȚII CONSTITUȚIONALE nr. 797 din 27 septembrie 2007, publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 707 din 19 octombrie 2007 a fost admisă excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 7 alin. (7) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, constatându-se că textul de lege este neconstituțional în măsura în care termenul de 6 luni de la data emiterii actului se aplică plângerii prealabile formulate de persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept decât destinatarul actului. Prin RECTIFICAREA nr. 797 din 27 septembrie 2007, publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 751 din 6 noiembrie 2007, la pct. 2 din dispozitiv se elimină sintagma "decăt destinatarul actului". În consecință, textul de lege (art. 7 alin. 7) este neconstituțional în măsura în care termenul de 6 luni de la data emiterii actului se aplică plângerii prealabile formulate de persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept.

²⁷¹ A se vedea pentru aceste puncte de vedere A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ – geneză și explicații*, Roata, 2004, p.48-55.

²⁷² Publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 1.154 din 7 decembrie 2004.



Soluția intentării acțiunii de către Avocatul poporului este extrem de *criticabilă*, indiferent din ce perspectivă privim:

- dacă, în urma anchetei efectuate de Avocatul poporului, petiționarul este determinat să se judece cu administrația, el ar putea intenta acțiunea singur, fără ca pornirea procesului de către Avocatul poporului să se justifice – de altfel, suntem convinși că aceasta va fi și conduita practică adoptată de instituție în aplicarea legii, adică îndrumarea petiționarului către justiție printr-o acțiune în nume propriu.

- dacă, dimpotrivă, petiționarul nu este hotărât să se judece cu administrația, introducerea lui oarecum “forțată” în proces, de către Avocatul poporului, nu-și are rostul, întrucât oricum continuarea procesului depinde de petiționar, care poate și renunța la litigiu.

- Avocatul poporului devine, în condițiile legii, un adevărat avocat pledant, cel puțin până la momentul preluării acțiunii de către persoana fizică, ori nu aceasta este menirea instituției, care trebuie să rămână echidistantă față de părțile litigiului.

Petiționarul devine reclamant din momentul în care este introdusă acțiunea, (“de drept” – art.1 alin.3 teza a doua), prin urmare el va fi citat în cauză în această calitate, preluând procesul. Avocatul poporului nu mai poate interveni după acest moment în nici un fel în proces, concluzie ce reiese și din formularea art.28 alin.3 din Legea nr.554/2004 conform căruia “acțiunile introduse de persoanele de drept public și de orice autoritate publică, în apararea unui interes public, precum și cele introduse împotriva actelor administrative normative nu mai pot fi retrase, cu excepția situației în care sunt formulate și pentru apararea drepturilor sau intereselor legitime de care pot dispune persoanele fizice sau juridice de drept privat.

Se ridică întrebarea cine achită *taxa de timbru* pentru acțiunea în contencios administrativ, petiționarul sau Avocatul poporului? Deoarece este vorba de o taxă de timbru judiciar (3,7 lei²⁷³), ea trebuie plătită anticipat (adică odată cu introducerea cererii de chemare în judecată). Soluția este aceea a plății taxei de timbru de către petiționar, la prima zi de înfățișare la care a fost citat în calitate de reclamant. Refuzul său de a achita taxa reprezintă și o desistare, renunțare la proces, posibilă, spre deosebire de desistarea Avocatului poporului, interzisă expres prin art.28 alin.2. din lege.



Avocatul poporului nu este obligat să efectueze procedura prealabilă (art.7 alin.5). În acest context, legitimarea procesuală activă specială a Avocatului poporului pune într-un con de umbră dispozițiile legale care condiționează acțiunea directă în contencios administrativ de îndeplinirea unor formalități, cum ar fi termenul de introducere și procedura prealabilă.

Astfel, persoana fizică care nu efectuează procedura prealabilă sau care pierde termenul de sesizare directă a instanței de contencios administrativ (6 luni de la comunicarea actului), se poate adresa Avocatului poporului, pentru care termenul de sesizare a instanței (tot de 6 luni) curge de la data la care a cunoscut existența actului nelegal (art.11 alin.3), adică din momentul

²⁷³ Art.17 din lege coroborat cu Legea nr. 146/1997 privind taxele judiciare de timbru, publicată în “Monitorul Oficial al României”,

sesizării de către petiționar. Prin urmare, din păcate, lipsa de diligență a persoanei fizice poate fi acoperită prin apelarea la sprijinul procesual al Avocatului poporului, efectul fiind reînvierea termenelor de contestare; nu credem că acesta este spiritul reglementării, însă nimic nu împiedică practic o astfel de conduită. Bineînțeles că Avocatul poporului nu este obligat să exercite acțiunea.



de reținut!

1.5. În aceeași manieră, legea reglementează în numele și pe seama persoanei **fizice** sau **juridice** și o **acțiune de contencios administrativ subiectiv a Ministerului public**. Astfel, Ministerul Public, atunci când, în urma exercitării atribuțiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităților publice emise cu exces de putere, sesizează instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate, cu acordul prealabil al acestora. Petiționarul dobândește, de drept, calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate.



Este o acțiune asemănătoare celei puse la dispoziția Avocatului poporului, cu deosebirea că Avocatul poporului poate acționa numai în numele persoanelor fizice, nu și juridice. Obiectul cererii îl constituie un *act administrativ emis cu exces de putere* de o *autoritate publică, nu și refuzul nejustificat* de rezolvare a unei cereri sau tăcerea administrativă, prin urmare:

- actul este *ilegal* din punct de vedere *subiectiv*, deoarece dreptul de apreciere al autorității publice, conferit de o anumită lege sau care decurge din tăcerea legii, a fost exercitat cu încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, prevăzute de Constituție sau de lege, adică cu exces de putere²⁷⁴, astfel cum este definit de lege.

- actul atacat poate fi emis nu numai de autoritățile administrative, ci de orice *autoritate publică*, adică de “orice organ de stat sau al unităților administrativ teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public”, precum și de persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, persoane asimilate, în sensul legii, autorităților publice (art.2 alin.1 lit.b).

Din analiza dispozițiilor legale, putem trage concluzia că Ministerul public devine apărătorul drepturilor și libertăților persoanelor fizice și juridice în fața abuzurilor administrației publice. În consecință, acțiunea de contencios administrativ subiectiv exercitată de Ministerul public ridică același tip de probleme ca și acțiunea Avocatului poporului.

²⁷⁴ A se vedea art.2 alin.1 lit.m). din lege, unde este definit excesul de putere.



de reținut!

2. Acțiunea de contencios administrativ obiectiv a Ministerului public. Ministerul public are menirea de a reprezenta, în activitatea judiciară, interesele generale ale societății și de a apăra ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor²⁷⁵. Când Ministerul Public apreciază că prin emiterea unui act administrativ normativ, se vatămă un interes public, va sesiza instanța de contencios administrativ competentă de la sediul autorității publice emitente. Instanța, din oficiu sau la cerere, poate introduce în cauză organismele sociale cu personalitate juridică interesate.

În temeiul existenței unui *interes legitim public*, definit de lege ca fiind “interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice”²⁷⁶, Ministerul public are așadar posibilitatea de a intenta o acțiune de contencios administrativ obiectiv. Acesta vizează doar actele administrative *normative*, nu și cele individuale, și, fiind un contencios obiectiv, urmărește doar anularea actului, nu și despăgubiri.



Spre deosebire de acțiunea de contencios administrativ subiectiv, care poate fi intentată după ce, *în exercitarea atribuțiilor proprii*, Ministerul public apreciază că încălcarea drepturilor persoanelor se datorează unui act administrativ, în cazul acțiunii de contencios administrativ obiectiv legea nu mai condiționează intentarea acțiunii de concluziile reieșite din activitatea de urmărire penală, în consecință Ministerul public poate acționa fie din *oficiu*, în urma exercitării competențelor legale, fie la *cererea* unor persoane fizice sau juridice.

Obiectul acțiunii îl constituie *anularea* actului administrativ normativ, fiind exclusă posibilitatea de a solicita despăgubiri sau emiterea unui alt act administrativ. Justificarea acestei soluții rezidă în faptul că Ministerul public acționează ca apărător al legalității obiective, al bunei funcționări a administrației publice, și nu în vederea apărării unui drept subiectiv, propriu.

O dispoziție specială, pe care o regăsim doar în cazul acțiunii de contencios administrativ obiectiv a Ministerului public, prevede că instanța, din oficiu sau la cerere, poate introduce în cauză *organismele sociale* cu personalitate juridică interesate (art.1 alin.9).

De asemenea, Ministerul public poate cere instanței, acționând la cerere sau din oficiu, în temeiul art.14 alin.3 din lege, *suspendarea actului administrativ normativ*, însă numai în prezența unor anumite condiții, și anume ca interesul public pretins a fi apărat să fie unul *major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ*. Instanța va rezolva cererea de urgență și cu precadere, cu citarea părților (art.14 alin.2). Observăm că interesul public major vizează servicii publice *naționale*, nu și locale, soluție inexplicabilă și *criticabilă*, deoarece acestea din urmă sunt cele mai afectate de deciziile luate de către guvernanți la nivel

²⁷⁵ Art.131 din Constituție și art.4 alin.1 din Legea nr.304/2004 privind organizarea judiciară, publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 576 din 29 iunie 2004, modificată de Ordonanța de urgență nr. 124/2004, publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 1.168 din 9 decembrie 2004.

²⁷⁶ Art.2 alin.1 lit.r din lege.

central. Astfel, este binecunoscută situația administrațiilor locale obligate să preia anumite servicii publice teritoriale aflate anterior în competența administrației centrale, fără să li se asigure și sursele de finanțare corespunzătoare, așa cum prevede legea și convențiile internaționale la care țara noastră este parte. În această situație, cererea Ministerului public ar fi binevenită, deși există întotdeauna posibilitatea ca autoritățile locale să acționeze ele însele, în numele colectivităților locale pe care le reprezintă. De asemenea, se pot ivi situații în care funcționarea serviciilor publice naționale să fie afectate prin acte normative emise la nivel local sau județean.



de reținut!

3. Acțiunea persoanelor de drept public. În condițiile legii, acțiuni în contencios administrativ pot fi introduse de prefect, de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, precum și de orice persoană de drept public vătămată într-un drept (1) sau, după caz, când s-a vătămat un interes legitim (2).

În teza a doua (2), textul se referă la legitimarea procesuală activă a persoanelor juridice de drept public, legitimare care observăm că putea fi dedusă foarte ușor și din formularea generală a art.1 alin.1, referitoare la “persoane”, deoarece *persoanele* pot fi fizice sau juridice, de drept privat sau de drept public. Prin urmare, nu era strict necesară această precizare, cum că și persoanele de drept public pot intenta acțiuni de contencios administrativ subiectiv.



Suntem în prezența unui contencios *subiectiv*, atunci când sunt vătămate drepturile persoanelor juridice de drept public (1), respectiv a unui contencios *obiectiv*, ce rezultă din formularea impersonală “s-a vătămat un interes legitim” din finalul textului, ce poate fi interpretată în sensul că se referă și la interesul legitim public (2).



Persoanele de drept public sunt Statul român, reprezentat prin Ministerul finanțelor, Guvern (Cancelaria Primului Ministru este cea care are personalitate juridică), ministerele²⁷⁷, județul, orașul și comuna²⁷⁸, precum și alte entități declarate ca atare prin legi sau hotărâri de Guvern (Fondul român de Dezvoltare Socială²⁷⁹, Agenția Națională a Funcționarilor Publici²⁸⁰, etc.).

²⁷⁷ A se vedea, spre exemplu, Hotărârea Guvernului nr.83/2005, publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 132 din 11 februarie 2005, sau Hotărârea Guvernului nr.8/2001, publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 15 din 10 ianuarie 2001.

²⁷⁸ Art. 19 din Legea nr.215/2001 și art.87 C.pr.civ .

²⁷⁹ Art.1 din Legea nr.129/1998, republicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 483 din 8 iunie 2005.

²⁸⁰ A se vedea art.19 din Legea nr.188/1999.



de reținut!

4. Acțiunea Prefectului și Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. Tutela administrativă. Legea nr.554/2004 reglementează un aspect care aparține, ca domeniu de reglementare specială Legii administrației locale și Statutului funcționarilor publici. Este vorba de dreptul prefectului de a ataca, în termenele prevăzute în lege, în fața instanței de contencios administrativ, actele emise de autoritățile administrației publice locale, dacă le consideră nelegale, și de posibilitatea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici de a ataca în fața instanței de contencios administrativ actele autorităților publice centrale și locale prin care se încalcă legislația privind funcția publică, în condițiile prezentei legi și ale Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată. În ambele cazuri, până la soluționarea cauzei, actul atacat este suspendat de drept.



Tutela administrativă este o noțiune consacrată a doctrinei dreptului administrativ, desemnând un control exercitat de organe centrale asupra organelor locale descentralizate, autonome. Ea are două forme: prima, mai ”dură”, dă dreptul autorității de tutelă (reprezentanta puterii centrale) să anuleze, să aprobe, să autorizeze actul administrativ emis de o autoritate descentralizată, pe când forma moderată conferă autorității de tutelă doar dreptul de sesizare a unei jurisdicții administrative în vederea anulării aceluia act administrativ²⁸¹. Până în 2004, cea mai cunoscută formă de tutelă administrativă din legislația noastră era cea jurisdicționalizată, exercitată de prefect asupra actelor autorităților administrației publice locale²⁸².



de reținut!

În prezent, avem două astfel de autorități publice, însărcinate cu tutela administrativă:

a) prefectul, care este autoritate de tutelă administrativă jurisdicționalizată pentru autoritățile administrației publice locale. În această calitate, prefectul poate ataca în fața instanței de contencios administrativ, *dispozițiile primarului, hotărârile consiliului local, dispozițiile președintelui consiliului județean și hotărârile consiliului județean*. Prefectul exercită acțiunea în contencios administrativ ca reprezentant al statului, în temeiul textelor constituționale art.123 alin.5 din Constituție (“prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act

²⁸¹ Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin, Véronique Inseguet-Brisset *Dictionnaire de droit administratif*, 2^e edition, Editions Dalloz, Armand Collin, Paris, 1999, p.282.

²⁸² Am afirmat că este cea mai cunoscută deoarece există și alte forme de tutelă administrativă, cum ar fi cea exercitată de Ministerul Afacerilor Externe, în temeiul art.14 din Legea nr.215/2001 – a se vedea D. C. Dragoș, *Principalele noutăți ale Legii nr.215/2001 a administrației publice locale*, în “Dreptul” nr.10/2001, p.15.

al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept”), ale Legii nr.340/2004 privind instituția prefectului²⁸³, ca lege specială, și ale legii contenciosului administrativ, ca lege generală, prin urmare are legitimare procesuală activă conferită prin aceste reglementări²⁸⁴.

- *Termenul de contestare* este diferit, în funcție de tipul actului administrativ:

(1) actele administrative *individuale* pot fi atacate în termenul de *6 luni* prevăzut de art.11 alin.1 din Legea contenciosului administrativ, cu posibilitatea de *prelungire* a termenului la *un an*, în temeiul art.11 alin.2, pentru motive temeinice. Acțiunea se formulează în termenul prevăzut la art. 11 alin. (1), care începe să curgă de la momentul comunicării actului către prefect art. (3. alin. (1).

(2) actele administrative *normative* vor putea fi atacate *oricând*, în baza art.11 alin.4 din Legea contenciosului administrativ.

- *Obiectul* controlului de tutelă administrativă exercitat de prefect este actul administrativ, însă și faptele sau actele *asimilate* prin legea contenciosului administrativ, actului administrativ unilateral – *tăcerea administrativă și refuzul nejustificat* de rezolvare a cererii.

Astfel, prefectul, acționând în temeiul dreptului și interesului legitim public conferit prin art.3 alin.1 din Legea nr.554/2004, are posibilitatea, atunci când constată că *inacțiunea* unei autorități publice este contrară interesului public, să solicite acesteia, printr-o petiție, îndeplinirea atribuțiilor legale, iar în cazul tăcerii sau a refuzului, poate duce conflictul în fața instanței de contencios administrativ, care va obliga autoritatea publică la realizarea atribuțiilor legale. Este cazul, spre exemplu, al primarului care refuză să înainteze consiliului local proiectul de buget local, sau al consiliului local care refuză să ia act de încetarea mandatului de consilier local pe alte temeiuri decât incompatibilitatea. Inacțiunea poate fi sancționată însă numai atunci când ea are legătură cu o atribuție de putere “legată” a autorității publice, *nu și atunci când ea vizează atribuții exercitate cu putere discreționară*, deoarece instituția de control nu se poate substitui celei controlate.



Obiectul cererii de chemare în judecată introdusă de prefect poate fi *doar anularea în tot sau în parte a actului ilegal*. Prefectul nu poate cere despăgubiri, deoarece această posibilitate este conferită prin Legea nr.554/2004 doar persoanelor fizice sau juridice.

- Actul administrativ unilateral atacat de prefect este *suspendat de drept*, din momentul introducerii acțiunii și până la soluționarea cauzei, soluție menită a împiedica producerea unor pagube bugetelor locale sau buneii funcționări a administrației publice locale²⁸⁵. Din păcate, această prevedere este folosită deseori de prefect, organ politic, pentru șicanarea autorităților locale conduse de demintari de altă orientare politică, prin urmare considerăm că și prefectul ar trebui să aibă obligația de a justifica, în fața instanței, necesitatea suspendării actului atacat.

- Legea 340/2004 prevedea că în exercitarea atribuției cu privire la verificarea legalității actelor administrative ale consiliului județean, ale președintelui consiliului județean, ale

²⁸³ Publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 658 din 21 iulie 2004.

²⁸⁴ În acest sens, a se vedea și Verginia Vedinaș, *op.cit.*, p.113. Prefectul nu are doar facultatea, ci obligația de a ataca actele ilegale ale autorităților locale - Ioan Romoșan, *Controlul legalității exercitat de prefect asupra actelor autorităților administrației publice locale*, în

²⁸⁵ În sensul că în acest caz actul nu este suspendat, ci nu a intrat încă în vigoare, a se vedea V. I. Prisăcaru, *op.cit.*, p.104.

consiliului local sau ale primarului, prefectul, cu cel puțin 10 zile înainte introducerii acțiunii în contenciosul administrativ, va solicita autorităților care au emis actul, cu motivarea necesară, reanalizarea actului socotit nelegal, în vederea modificării sau, după caz, a revocării acestuia.



de citit!

Practica administrativă a demonstrat că, prin utilizarea acestei atenționări a autorității publice emitente, litigiul poate fi evitat, autoritatea publică fiind mai interesată să-și revoce actul decât să-i fie anulat de către instanță; pe de altă parte, de multe ori ilegalitatea actului nu este sesizată de emitent (mai ales în localitățile rurale, care duc lipsă de personal competent), iar, prin cererea de reanalizare, acestuia i se oferă posibilitatea de a reveni asupra actului ilegal, dovedind bună credință.

Din datele statistice²⁸⁶, reiese cu evidență importanța procedurii prealabile administrative și eficiența ei în cadrul controlului exercitat de prefect, atunci când autoritățile locale sunt de bună credință. În majoritatea cazurilor, se observă o rată de succes de peste 85%, ceea ce dovedește eficiența maximă a procedurii prealabile.

Din păcate, după modificările din 2007, în ciuda opiniilor doctrinare care susțineau această procedură prealabilă, ea a fost exclusă prin abrogarea expresă a dispozițiilor din Legea 340/2004.

• Pentru admiterea acțiunii, prefectul va trebui să facă dovada și a unui *interes procesual*; astfel, prefectul (de fapt, prin intermediul acestei instituții, statul român) nu are interes, spre exemplu, în anularea unui act administrativ care și-a epuizat deja efectele juridice în mod definitiv și complet – o autorizație de demolare, de pildă. Acțiunea prefectului este scutită de taxa de timbru, și se judecă de urgență și cu precădere, termenele de judecată neputând depăși 10 zile.



de reținut!

b) Agenția Națională a Funcționarilor Publici, în temeiul art.3 alin.2 din Legea nr.554/2004, este autoritate de tutelă administrativă jurisdicționalizată pentru toate autoritățile publice, centrale și locale, însă numai într-un domeniu strict determinat, acela al raporturilor de funcție publică.



Acțiunea poate fi introdusă fie împotriva **actelor administrative** ilegale ce au ca obiect raporturi de funcție publică, fie împotriva **refuzului nejustificat** sau **tăcerii**

²⁸⁶ A se vedea, pentru aceste date, D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ*, op.cit., 2005.

administrative, art.2 alin.2 din Legea nr.554/2004 fiind deplin aplicabil. Astfel, spre exemplu, Agenția va putea contesta actele administrative de numire în funcție emise cu încălcarea legii, dar și refuzul autorităților publice de a-și îndeplini obligațiile derivate din legislația funcției publice, cum este aceea de a organiza concurs pentru o funcție vacantă, sau de a asigura evaluarea anuală a funcționarilor publici.

În doctrină s-a apreciat, pe bună dreptate, că Agenția este obligată să cerceteze toate sesizările privind încălcarea legii prin acte sau fapte administrative din domeniul funcției publice, nu se poate limita la constatările făcute cu ocazia activității de control efectuate din proprie inițiativă²⁸⁷.

• Nici în acest caz **procedura prealabilă** prevăzută de art.7 alin.1 **nu** este obligatorie (art.7 alin.5), soluție criticabilă atâta vreme cât nici Legea nr.188/1999 nu impune o astfel de atenționare a organului emitent²⁸⁸, care astfel nu are *obligația* de a încerca medierea, și de a pune capăt litigiului în faza administrativă, mai puțin costisitoare decât cea judiciară. Agenția Națională a Funcționarilor Publici are însă *posibilitatea* de a efectua procedura prealabilă, deoarece textul nu îi interzice acest lucru; singura diferență este că efectuarea recursului administrativ nu prorogă termenul de sesizare a instanței de contencios administrativ.

• Agenția Națională a Funcționarilor Publici va fi nevoită să achite **taxa de timbru**, deoarece nu este scutită prin lege specială ca în cazul prefectului, considerațiile critice de mai sus fiind reiterabile aici.

• Actul atacat (nu și refuzul²⁸⁹) este **suspendat de drept**, iar **termenele de contestare** sunt și aici diferite, în funcție de tipul actului contestat:



(1) în cazul **actelor individuale**, 6 luni (art.11 alin.1) de la momentul comunicării actului, data luării la cunostință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz. (art.11 alin.2) deoarece Agenția Națională a Funcționarilor Publici este o autoritate publică direct interesată de actele administrative emise de autoritățile locale în domeniul funcției publice, aceste acte vor trebui obligatoriu **comunicate** Agenției de către **secretarul** unității administrativ teritoriale, în termen de 10 zile de la adoptare sau emitere, obligație ce rezultă din art.85 alin.1 lit.h din Legea nr.215/2001.



(2) actele administrative **normative** vor putea fi atacate **oricând**, în baza art.11 alin.4. Este cazul, spre exemplu, al hotărârilor de Guvern adoptate cu încălcarea

²⁸⁷ Verginia Vedinaș, *Legea nr.188/1999 privind statutul funcționarilor publici, cu modificările ulterioare, republicată, comentată*, ediția a III-a, Editura Lumina Lex, 2004,p.62; Rodica Narcisa Petrescu, *Implicații teoretice și practice ale controlului Agenției Naționale funcționarilor Publici, conform art.20 alin.3-5 din Legea nr.188/1999, republicată*, în "Revista de drept public", nr.3/2004, p.110.

²⁸⁸ Pentru o propunere de lege ferenda în sensul instituirii unei proceduri prealabile speciale și pentru Agenție,a se vedea Rodica

²⁸⁹ Ibidem, p.111.

dispozițiilor legale din domeniul funcției publice, sau al ordinelor ministeriale ce au ca obiect situația juridică a funcționarilor publici dintr-un anumit domeniu de activitate, ilegale.

• Atât în cazul acțiunii **prefectului**, cât și a celei exercitate de **Agencia Națională a Funcționarilor Publici**, **legalitatea actului administrativ** atacat va fi analizată de către instanța de contencios administrativ în mod obiectiv, nu subiectiv, aici intervenind deja tradiționala distincție între **contenciosul obiectiv** și cel subiectiv. Astfel, *Contenciosul obiectiv* are la bază noțiunea de “drept obiectiv”, înțelesă ca o regulă, un comandament de drept²⁹⁰, independent de subiectele raportului juridic concret, care au drepturi subiective²⁹¹.

Cu alte cuvinte, în timp ce contenciosul subiectiv are în centrul său grija pentru drepturile subiective ale persoanelor, oferindu-le acestora mijloace juridice de apărare a acestor drepturi în fața abuzurilor administrației, contenciosul obiectiv evocă necesitatea respectării, în activitatea administrației publice, a regulilor impersonale de drept, subsumate câmpului semantic al sintagmei “drept obiectiv”.

Instanța va constata care este starea de legalitate, așa cum ea rezultă din acte normative, și dacă această stare de legalitate a fost vătămată printr-un act al unei autorități a administrației publice locale.

§2. Legitimarea procesuală pasivă în contencios administrativ – condiție de admisibilitate a acțiunii.

1. Conceptul de “autoritate publică”²⁹². Noțiunea de autoritate publică este prefigurată parțial de Constituție, chiar dacă nu într-un mod unitar; astfel, titlul III cuprinde autoritățile publice din clasicele puteri ale statului, în timp ce alte articole din legea fundamentală desemnează și ele autorități publice, cum ar fi Avocatul poporului, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi.



de reținut!

În sensul legii contenciosului administrativ însă, pentru a putea fi considerată o *autoritate publică*, o anumită entitate trebuie să întrunească trei caracteristici:



a) să fie organ de stat sau al unităților administrativ teritoriale; calitatea de “organ”²⁹³ de stat sau al unităților administrativ teritoriale este conferită prin lege, deși legislația

²⁹⁰ Mircea Djuvara, *Teoria generală a dreptului. Drept rațional, izvoare și drept pozitiv*, Editura ALL-BECK, 1999, p.280.

²⁹¹ Eugen Popa, *Discuții în legătură cu intervenția în interes propriu în cazul contenciosului administrativ*, “Dreptul” nr.1/1995, p.70,

²⁹² Pentru dezvoltări cu privire la această temă, a se vedea D.C.Dragoș, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*,

²⁹³ Pentru disputa doctrinară legată de opțiunea legiuitorului constituant pentru noțiunea de “organ”, a se vedea Ion Deleanu, *Revizuirea Constituției*, în “Dreptul” nr.12/2003, p.5-36; A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.*, p.282.

română nu folosește întotdeauna această noțiune, ci una echivalentă, de “autoritate” - de exemplu, art.18 din Legea nr.215/2001: “Comunele, orașele și județele sunt unități administrativ-teritoriale în care se exercită autonomia locală și în care se organizează și funcționează *autorități ale administrației publice locale (s.n.D.C.D)*” și art.21 din aceeași lege: autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe sunt consiliile locale, comunale și orașenești, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive”.



b) să acționeze în regim de putere publică; puterea publică este conferită și ea prin lege (în sens larg) - astfel, rămânând în sfera legii administrației publice locale, după ce art.3 alin.1 definește autonomia locală ca fiind dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii, precizează în alin.2 că “acest drept se exercită de consiliile locale și primari, precum și de consiliile județene (...)”, precizare care are de fapt semnificația conferirii de putere publică acestor autorități locale.



c) acțiunea ei să aibă ca scop satisfacerea unui interes legitim public, în condițiile în care interesul public este definit de lege ca fiind “interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice” (art.2 lit.1).

● Legea contenciosului administrativ *asimilează* autorităților publice persoanele juridice private care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau care sunt *autorizate să presteze un serviciu public*, în regim de putere publică. Este vorba de organisme profesionale (Barourile de avocați) sau organisme private (asociații, fundații)²⁹⁴; putem adăuga aici societățile cooperative (Legea nr.1/2005²⁹⁵), și chiar societățile comerciale (Legea nr.30/1991²⁹⁶). În conformitate cu Ordonanța Guvernului nr.26/2000 cu privire la asociații și fundații²⁹⁷, prin *utilitate publică* se înțelege orice activitate care vizează atingerea unor scopuri benefice în domenii de interes public general și/sau comunitar (art.38¹), iar procedura de obținere a statutului de utilitate publică am prezentat-o în primul capitol al cursului.

● **Distincția între “utilitate publică”, “autoritate publică”, “persoană juridică de drept public”.** Noțiuni apropiate în aparență și adesea confundate în practică, cele trei se deosebesc fundamental:

²⁹⁴ A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.*, p.283.

²⁹⁵ Publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 172 din 28 februarie 2005.

²⁹⁶ Republicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 1.066 din 17 noiembrie 2004.

²⁹⁷ Publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 39 din 31 ianuarie 2000, cu modificările și completările aduse de Ordonanța nr. 37 din 30 ianuarie 2003, publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 62 din 1 februarie 2003.



a) *utilitatea publică* este un atribut recunoscut persoanelor juridice de drept privat organizate sub formă de fundații sau asociații, iar efectul obținerii acestui statut l-am explicat mai sus (drepturi și obligații în raporturile cu administrația publică și cu cetățenii).

Asociația sau fundația de utilitate publică poate emite acte administrative, caz în care legalitatea lor poate fi contestată pe calea contenciosului administrativ, sau poate refuza rezolvarea unei cereri adresate de un particular (persoană fizică sau juridică), *referitoare la activitatea proprie sau la drepturile particularilor opozabile asociației sau fundației* (așa numitele “drepturi publice”, despre care vom vorbi în alt loc), caz în care, din nou, calea contenciosului administrativ este deschisă.



b) *autoritatea publică* este acel organ de stat sau local înzestrat cu putere publică pentru a satisface un interes public; deosebirea față de asociația sau fundația de utilitate publică este dată de faptul că autoritatea publică este organul unei persoane juridice de drept public, pe când asociația sau fundația rămân persoane private. Pe de altă parte, fundația sau asociația au personalitate juridică, pe când autoritățile publice nu toate au personalitate juridică (de exemplu, consiliul local, primarul, consiliul județean, ministrul)



c) *persoanele juridice de drept public* sunt astfel calificate doar prin lege (de pildă, comuna, orașul, județul, ministerul, alte autorități centrale expres calificate ca atare), și se deosebesc de *asociațiile sau fundațiile de utilitate publică* prin forma de finanțare (majoritar publică, respectiv majoritar privată), prin natura juridică a proprietății (majoritar publică, respectiv exclusiv privată), precum și prin natura atribuțiilor (în principal de putere publică, respectiv doar excepțional de putere publică). Prin urmare, pentru ca o persoană de drept privat să devină persoană juridică de drept public nu este suficient să primească atribuții de putere publică, ci trebuie să aibă și proprietate publică, finanțare publică și să i se aplice legislația finanțelor publice, iar toate acestea să fie realizate prin lege.

Cât privește relația dintre *persoana de drept public* și *autoritatea publică*, ea este asemănătoare relației dintre persoana juridică de drept privat și organele sale de conducere:

astfel, spre exemplu, primarul este autoritatea publică care reprezintă persoana juridică de drept public - comuna sau orașul, în relațiile cu alte persoane și prin intermediul căreia se pune în aplicare principiul autonomiei locale. La fel, o instituție publică – termen folosit adeseori pentru a desemna autoritățile publice – cum ar fi o Casă de Cultură Municipală, este tot un organ al persoanei juridice de drept public – municipiul.

În concluzia celor de mai sus, *autoritățile publice* vor avea, în principiu, calitate de *pârât* în litigiile de contencios administrativ, ele fiind emitentele actelor administrative ilegale, însă numai *alături de persoana de drept public* atunci când se solicită și despăgubiri; lor li se alătură, ca urmare a asimilării situațiilor juridice, *asociațiile și fundațiile de utilitate publică*, precum și alte persoane juridice private care *prestează servicii publice*.

Calitatea de *reclamant*, însă, îl vor avea *persoanele juridice private* în temeiul art.1 alin.1 al legii contenciosului administrativ, atunci când le sunt vătămate drepturile sau interesele lor private, iar *persoanele juridice de drept public*, în temeiul art.1 alin.8 teza finală, când le sunt vătămate drepturile (1) sau când este vătămat interesul public (2). Autoritățile publice vor putea prin urmare acționa ca reclamante în contencios administrativ doar în numele persoanei juridice de drept public pe care o reprezintă, cum este cazul primarului care poate introduce acțiune în această calitate doar în numele comunei sau orașului.

**§3. Condiția ca obiectul acțiunii
să îl constituie ilegalitatea unui act administrativ
sau a formelor asimilate acestuia.**



de reținut!

1. Definiția legală a actului administrativ este realizată în lege²⁹⁸ în conformitate cu constantele doctrinei administrative referitor la această instituție juridică²⁹⁹, desprinzându-se câteva elemente definitorii:

a) este un act *unilateral*, adică este expresia manifestării de voință a unui singur subiect al raportului juridic, cel înzestrat cu putere publică.

b) este emis de *autoritățile publice* - prin urmare nu de persoanele juridice de drept public, ci de organele acestora. Aici este aplicabilă asimilarea din art.2 alin.1 lit.b, referitoare la *persoanele juridice private de utilitate publică sau care prestează servicii publice*.

c) scopul emiterii actului administrativ este *executarea sau organizarea executării legii*.

d) este un act *juridic* deoarece dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice; natura raporturilor juridice este una de drept public sau administrativ, caracterizate prin faptul că părțile raportului sunt, pe de o parte, administrația publică (cu extensiunile ei – persoane private asociate activității administrative), și, pe de altă parte, persoanele fizice, juridice, sau tot administrația publică prin organele sale.

e) simplele adeverințe prin care autoritatea publică atestă existența sau inexistența unui fapt nu sunt acte administrative; la fel, comunicări interne, propuneri, referate, etc., ce sunt menite să pregătească emiterea actului administrativ. Același caracter îl are adresa emisă de Direcția Generală a Vămirilor prin care se exprimă un punct de vedere în legătură cu prevederile unei ordonanțe de urgență³⁰⁰, sau de Ministerul finanțelor referitoare la înțelesul unor dispoziții legale³⁰¹, adresa prin care se califică activitatea reclamantei ca prestatoare de servicii (aceasta fiind un simplu punct de vedere a Ministerului finanțelor, exprimat în urma cererii adresate de reclamantă, nu o calificare obligatorie)³⁰², adresa Casei de Asigurări de Sănătate a Avocaților prin care se comunică modul de calcul al pensiei³⁰³. Hotărârea de Guvern prin care se inițiază înființarea unei universități nu este un act final al administrației, susceptibil de a vătăma drepturi

²⁹⁸ “Act administrativ - actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea executării legii sau a executării în concret a legii, care da naștere, modifica sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ” (Art.2 alin.1 lit.c din Legea nr.554/2004).

²⁹⁹ Pentru diferite definiții ale actului administrativ, a se vedea T. Drăganu, *Introducere...*, *op.cit.*, p.139; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.251; I. Iovănaș, *Drept administrativ*, 1997, p.21; A. Iorgovan, *Tratat ...*, *op.cit.*, 2002, p.481; Alexandru Negoită, *Noțiunea actului administrativ*, în “Dreptul” nr.7/1997, p.38; Curtea Supremă de Justiție, a arătat, de asemenea, în deciziile sale, că “actele administrative nu sunt numai actele efectuate de organele administrative de stat, ci și cele acte efectuate de autoritățile care au calitatea de organe administrative, chiar dacă nu sunt întotdeauna de stat, dacă acestea sunt investite prin lege să îndeplinească funcțiuni administrative, în scopul aplicării legilor - Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.227/1992, în *Probleme de drept din deciziile Curții Supreme de Justiție, 1990-1992*, p.557.

³⁰⁰ Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.2584/2000, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție, 2000*, p.496

³⁰¹ Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.654/1998, în *Repertoriu IV*, p.53.

³⁰² Numai în cazul în care se încheie un act de control financiar care stabilește obligații bănești în sarcina reclamantei se pune problema unei acțiuni în contencios administrativ – Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.407/1998, în *Repertoriu IV*, p.54

³⁰³ Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.568/1997, în *Repertoriu III*, p.51.

recunoscute prin lege, ci doar act preparator al deciziei finale de înființare efectivă a universității în cauză³⁰⁴. La fel, “propunerea” de privatizare a unei societăți comerciale nu întrunește caracteristicile unui act administrativ final din perspectiva administrației³⁰⁵.

f) pe de altă parte, “avizul” favorabil deschiderii unei farmacii, emis de Colegiul Farmaciștilor din România prin filialele sale județene, în ciuda denumirii sale, este un veritabil act administrativ de autoritate, având natura unei autorizații de funcționare³⁰⁶; la fel, “comunicarea” emisă de organele deconcentrate ale Ministerului Muncii și Protecției Sociale este act administrativ de autoritate, calificare justificată de conținutul acestuia – diminuarea salariului unui funcționar public³⁰⁷. De asemenea, “adresa” Baroului prin care a fost suspendat din funcție un avocat este act administrativ, în ciuda denumirii folosite de emitent³⁰⁸;



de reținut!

2. Ilegalitatea obiectivă a actului administrativ se apreciază în funcție de momentul emiterii sale, pentru actele cu executare din mai multe operațiuni determinate, respectiv pe parcursul executării, pentru actele cu executare succesivă, continuă, nelimitată în timp. Astfel, în acest ultim caz, dacă actul devine ilegal datorită adoptării unei legi care nu mai permite existența lui, actul este anulabil, chiar dacă la momentul emiterii el a fost legal. **Ilegalitatea subiectivă** a actului cu executare imediată sau prin operațiuni determinate ca număr sau ca durată, se apreciază în momentul emiterii sale, deoarece actele normative ulterioare nu pot afecta situații juridice anterioare, în baza principiul neretroactivității. Actele cu executare continuă (o autorizație de funcționare, spre exemplu), trebuie apreciate însă și în funcție de actele normative ce sunt adoptate pe durata executării lor, putând deveni din legale, ilegale.

³⁰⁴ Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.1935/1999, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție, 1999*, p.523

³⁰⁵ Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.517/1998, în *Repertoriu IV*, p.237.

³⁰⁶ Curtea de Apel Cluj, secția comercială și de contencios administrativ, sentința nr.334/2000, în *Colectiv, Buletinul jurisprudenței Curții de Apel Cluj pe anul 2000*, vol.II, p.63.

³⁰⁷ Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.890/2000, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție, 2000*, p.811

³⁰⁸ Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.2110/1999, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție, 1999*, p.491.



de reținut!

3. Acte atipice și fapte asimilate actului administrativ. Alineatul 2 al art.2 din Legea nr.554/2004 reglementează în mod expres asimilarea tăcerii administrative (faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal) și a refuzului nejustificat de a rezolva o cerere, actului administrativ unilateral. Tăcerea administrativă este un *fapt* administrativ asimilat, ca efecte juridice, actului administrativ unilateral, pe când refuzul nejustificat, fiind o manifestare de voință a autorității publice, poate fi considerat ca un act administrativ *atipic*, asimilat actului administrativ tipic.



3.1. „Tăcerea” administrativă. Definită prin folosirea formulării extinse, de „nesoluționare în termenul legal a unei cereri”, tăcerea administrativă vizează două situații distincte, care dau dreptul petiționarului să intenteze acțiunea în fața instanței de contencios administrativ: a) lipsa unui răspuns în termenul de soluționare a cererii inițiale adresate unei autorități publice; b) lipsa unui răspuns în termenul de soluționare a recursului administrativ prealabil adresat autorității publice emitente a actului administrativ ilegal, sau celei superioare.

Termenul alocat prin legea contenciosului administrativ pentru răspunsul autorității publice este de *30 de zile*, însă cu precizarea „dacă prin lege nu se prevede un alt termen”. Termenul de 30 de zile prevăzut de Legea nr.554/2004 este aplicabil ca termen special, însă textul legal ce-l reglementează se completează cu Ordonanța Guvernului nr.27/2002, care este dreptul comun în materia petițiilor, consecința fiind că termenul *se poate prelungi cu maximum 15 zile* în condițiile art.9 din ordonanță. Calculul termenului se va face pe zile calendaristice,

deoarece interesul particularilor de a primi un răspuns din partea administrației publice prevalează asupra împrejurării că administrația publică își desfășoară activitatea cu publicul doar 6 zile pe săptămână.



3.2. Refuzul nejustificat. Prin ”refuzul nejustificat de rezolvare a cererii” legiuitorul a înțeles „exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea unei persoane; este asimilata refuzului nejustificat și nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluționării favorabile a cererii sau, după caz, a plangerii prealabile”. Spre deosebire de tăcerea administrativă, care este considerată refuz *implicit* de rezolvare a cererii, de această dată suntem în prezența unui refuz *explicit* de rezolvare. Refuzul explicit de rezolvare trebuie să fie exprimat „cu exces de putere”, sintagma care, deși pare la prima vedere greu de descifrat, desemnează, de fapt, *ilegalitatea subiectivă* a refuzului.

În ceea ce privește forma de manifestare a refuzului, trebuie precizat faptul că soluționarea unei cereri în defavoarea petiționarului sau contrar așteptărilor sale, nu reprezintă automat un refuz nejustificat, caracterul nejustificat putând reieși numai prin raportare la legislația existentă, cu care refuzul trebuie să fie în contradicție.

Refuzul trebuie să fie exprimat *în scris, și motivat în drept*, deoarece Ordonanța Guvernului nr.27/2002 impune aceste forme procedurale în cazul soluționării petițiilor, prin urmare un refuz *verbal* (greu de dovedit, de altfel) va putea fi folosit mai greu în instanță. Preferabil este, în cazul unui refuz verbal, să se aștepte expirarea termenului de răspuns, tăcerea administrativă fiind mai ușor de dovedit.



Art.1 al Legii 554/2004 se referă la atacarea în justiție a *refuzului nejustificat de a rezolva cererea privitoare la un drept, fără să prevadă prin ce anume trebuia să fie rezolvată cererea - prin act administrativ sau printr-o altă manifestare de voință*. În consecință, rezolvarea cererii poate fi făcută nu numai prin emiterea unui act administrativ, ci și prin emiterea unei adeverințe (care nu este act administrativ), certificat etc., adică prin înscrisuri doveditoare sau constatatoare a unor fapte³⁰⁹, sau chiar printr-un fapt administrativ³¹⁰.

Obiectul cererii, și, ulterior, al refuzului nejustificat nu este, prin urmare, determinant în aprecierea admisibilității acțiunii de contencios administrativ, cu condiția, totuși, ca el să *aibă legătură cu un raport juridic de drept administrativ*³¹¹, să se fundamenteze pe un “drept subiectiv public”, adică opozabil administrației, și, bineînțeles, să fie licit. Astfel, într-un studiu din 2000, întocmit pe baza Legii nr.119/1996 privind actele de stare civilă, am arătat că și *refuzul de a*

³⁰⁹ T. Drăganu, *Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc pe baza Legii nr. 1/1967*, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1970, p.90.

³¹⁰ Astfel, pârâtul, Consiliul Național de Evaluare și Acreditare Academică a fost obligată să efectueze o vizită la facultatea reclamantă, în vederea întocmirii corecte a raportului de evaluare pentru autorizația provizorie, obligație legală a acestuia – Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.116/1998, în V. I. Prisăcaru, *op.cit.*, p.312, cu notă critică de autorul citat.

³¹¹ Sau, mai larg, *de drept public* – a se vedea Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.374/1998, în *Repertoriu IV*, p.234; O. Podaru, *Notă la sentința nr.257/2000 a Curții de Apel Cluj*, în “*Studia Universitatis Babeș Bolyai, Iurisprudentia*” nr.2/2000, p.53.

întocmi actul de stare civilă este un refuz nejustificat, și se încadrează la excepția referitoare la recursul paralel³¹², chiar dacă actul de stare civilă nu este un act administrativ, ci doar o operațiune materială de constatare a unui fapt juridic. De asemenea, refuzul Comitetului Român pentru Adopții de a înscrie un copil pe lista copiilor adoptabili³¹³ sau de a lua în evidență cererea unor străini de adoptare a unui copil, de a le comunica numărul și data înregistrării cererii de adopție și de a le permite accesul la evidențele Comitetului (toate acestea fiind operațiuni materiale – tehnice) a fost considerat “act administrativ vătămător” care poate fi atacat în contencios administrativ.

Pe de altă parte, avizul negativ al oficiului juridic nu este refuz de soluționare a cererii, ci un act preparator emiterii deciziei finale de către autoritatea publică³¹⁴. Prin urmare, refuzul trebuie să privescă un *act final al administrației*, sau o *operațiune finală*, prin care se rezolvă cererea adresată de petiționar, nu acte preparatorii care nu produc efecte juridice decât în interiorul aparatului administrativ.

Obiectul refuzului nu poate fi un raport ce ține de dreptul penal sau procesual penal - refuzul Inspectoratului Județean de Poliție de a efectua cercetări penale³¹⁵, refuzul Parchetului de a începe urmărirea penală³¹⁶ sau de a trimite în judecată o persoană³¹⁷ – sau de activitatea legislativă – refuzul Senatului, Camerei Deputaților, Guvernului, Ministerului justiției și Ministerului finanțelor de a avea inițiativă legislativă³¹⁸.



de reținut!

4. Contractele administrative.

Legea asimilează actului administrativ și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect: punerea în valoare a bunurilor proprietate publică; executarea lucrărilor de interes public; prestarea serviciilor publice; achizițiile publice. Prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ (art.2 alin.1 lit.c teza a doua). În primul rând, trebuie să remarcăm că, deși în mod evident legiuitorul a avut în vedere ceea ce doctrina de drept administrativ denumește, în unanimitate, *contracte administrative*, noțiunea în sine nu se regăsește în legea contenciosului administrativ, preferându-se o formulare ambiguă, sfera contractelor

³¹² D. C. Dragoș, *Formele de activitate...*, *supracit*, p.96.

³¹³ Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.136/1995, în Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.359.

³¹⁴ Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.698/1998, în *Repertoriu IV*, p.282

³¹⁵ Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.1716/1997, în M. Preda, V. Anghel, *Decizii și hotărâri...*, p.582

³¹⁶ Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.215/2000, în “Pandectele Române” nr.3/2001, p.103.

³¹⁷ Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.470/1998, în Th. Mrejeru, *Culegere de decizii...*, vol. I, p.24

³¹⁸ Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.767/1996, în M. Preda, V. Anghel, *Decizii și hotărâri...*, p.597

căroră li se aplică textul legal fiind determinată prin referire la obiectul lor. Considerăm că s-a irosit o ocazie excelentă pentru consacrarea acestei noțiuni, atât de utilizată de doctrina și practica statelor vestice, dar refuzată ani de-a rândul de legiuitorul român și de practica noastră judiciară.

Astfel, legea asimilează actelor administrative anumite “contracte încheiate de autoritățile publice”, în funcție de obiectul lor, fiind vorba de:

a) *punerea în valoare a bunurilor proprietate publică* – este vorba de contractele de concesiune a unui bun public (OUG 54/2006), de închiriere a unui bun public (Legea nr.114/1996, Legea nr.213/1998), de administrare a unui bun public (Legea nr.213/1998). Deoarece textul se referă doar la bunurile proprietate publică, bunurile proprietate privată ale statului sau ale unităților administrativ teritoriale, vor fi puse în valoare prin contracte de drept privat, atacabile pe calea dreptului comun, și nu pe calea contenciosului administrativ.

b) *executarea lucrărilor de interes public* – este vorba, practic, de concesiunea de lucrări și servicii, reglementate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34/2006³¹⁹.

c) *prestarea serviciilor publice*. Serviciile publice pot fi prestate pe baza unui contract de concesiune (OUG 34/2006 și OUG 54/2006), sau a unui contract de *delegare a gestiunii* (Legea nr.230/2006 privind iluminatul public, Legea 101/2006 privind serviciile publice de salubritate a localităților, etc).

Astfel, în art. 8 alin. 2 modificat prin Legea nr. 212/2018, se precizează că „Instanța de contencios administrativ este competentă să soluționeze litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum și orice litigii legate de încheierea contractului administrativ, inclusiv litigiile având ca obiect anularea unui contract administrativ. Litigiile care decurg din executarea contractelor administrative sunt în competența de soluționare a instanțelor civile de drept comun.”



de reținut!

5. Actul administrativ jurisdicțional. Pentru prima dată în legislația noastră, Legea nr.554/2004 oferă o definiție a actului administrativ jurisdicțional – “actul juridic emis de o autoritate administrativă investita, prin lege organica cu atribuții de jurisdicție administrativa speciala”. Legea 262/2007 definește jurisdicția administrativa speciala ca fiind “activitatea înfaptuită de o autoritate administrativa care are, conform legii organice speciale in materie, competența de soluționare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedura bazată pe principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale”. Analizând această definiție, constatăm că ea se referă la mai multe trăsături pe care actul administrativ jurisdicțional trebuie să le întrunească pentru a fi calificat ca atare:

a) să fie un *act juridic*, adică să confere drepturi și obligații subiectelor de drept între care se stabilește raportul juridic.

b) să fie emis de o *autoritate administrativă cu atribuții jurisdicționale*; autoritățile administrative sunt cele cuprinse în puterea executivă, și formează “administrația publică” – consiliul local, primarul, ministerele, autoritățile centrale autonome, Guvernul, instituțiile publice centrale sau locale, etc. *Atribuțiile jurisdicționale* sunt conferite autorităților administrative *prin*

³¹⁹ Publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 418 din 15 mai 2006, cu modificările și completările aduse de: Legea nr. 337/2006.

lege, fie în mod *expres* (spre exemplu, Legea nr.18/1991 privind fondul funciar în art.52), fie *implicit*, prin reglementarea unei proceduri care să poată fi calificată ca “procedură administrativ jurisdicțională”.

c) să fie emis ca urmare a rezolvării unui *conflict juridic*, născut între două sau mai multe persoane fizice sau juridice sau între persoane private și autorități publice. Prin urmare, actul inițial, cel care este contestat pe calea administrativ jurisdicțională, are natura unui act administrativ tipic (de exemplu, actul administrativ fiscal – art.41 C.pr.fiscală).

d) *procedura de rezolvare a conflictului* să întrunească în mod *cumulativ* trei condiții: (1) *contradictorialitate* - principiu de bază al judecării, potrivit căruia probele administrate în cauză sunt supuse discuției; constă în drepturile părților de a fi prezente la judecată, de a cunoaște pretențiile formulate împotriva lor, de a discuta în contradictoriu în fața autorității toate elementele de fapt și de drept ale cauzei, putând administra probele lor și combate pe cele ale adversarilor. (2) *asigurarea dreptului la apărare* – inclus de regulă în principiul contradictorialității, devine foarte important atunci când nu poate fi asigurată cu adevărat contradictorialitatea, și anume când partea implicată în proces este și judecător, ceea ce se întâmplă în majoritatea procedurilor administrativ jurisdicționale. (3) *independența procedurii de soluționare*.



Analizând textul legal prin raportare la doctrină³²⁰, observăm că, dintre caracteristicile doctrinei, legiuitorul din 2004 a reținut doar contradictorialitatea, care implică în principiu și dreptul la apărare. Nu au fost reținute *motivarea* actului administrativ jurisdicțional, și *stabilitatea* actului – imposibilitatea revocării. Prin urmare, ne vom afla în prezența unui act administrativ jurisdicțional și atunci când autoritatea publică ce soluționează conflictul juridic este *parte* a aceluia conflict juridic (fiind chiar emitent al actului atacat pe această cale, fie superiorul ierarhic al emitentului); în acest caz procedura își păstrează caracterul jurisdicțional atâta vreme cât legea ce o reglementează prevede asigurarea dreptului la apărare al celeilalte părți, căci de contradictorialitate nu mai poate fi vorba în sensul ei clasic.



Cât privește *motivarea* actului administrativ jurisdicțional, deși legea contenciosului administrativ nu o prevede ca principiu general aplicabil, ea va trebui totuși

³²⁰ A se vedea D.C.Dragoș, *op.cit.*, 2005, comentariul art.2.

realizată, cel puțin din punct de vedere legal, fiind aplicabile dispozițiile art.13 din Ordonanța Guvernului nr.27/2002 privind activitatea de soluționare a petițiilor – „semnarea răspunsului se va face numai de către șeful compartimentului care a soluționat petiția; în răspuns se va indica în mod obligatoriu temeiul legal al soluției adoptate”. Justificarea acestei obligativități de motivare stă în faptul că actul administrativ jurisdicțional este, în fapt, un răspuns la o petiție adresată de una din părți, care solicită soluționarea conflictului juridic, iar legea specială (în acest caz, Legea nr.554/2004) se completează cu legea generală din domeniul petițiilor (Ordonanța Guvernului nr.27/2002)



În fine, *stabilitatea* actului administrativ jurisdicțional nu este cu nimic diferită de a altor acte administrative, cu *excepția* cazurilor când prin lege specială se prevede că actul nu mai poate fi revocat. Prin urmare, principiul este că actele administrative jurisdicționale sunt *revocabile atâta vreme cât pe baza lor nu s-au încheiat alte acte juridice*³²¹. Excepțiile vin însă să consacre această caracteristică ce lipsește din legea contenciosului administrativ. Astfel, Codul de procedură fiscală precizează că decizia de soluționare a contestației este definitivă în sistemul căilor administrative de atac, prin urmare singura cale de anulare este acțiunea în fața instanței de contencios administrativ (art.174 și 178).

§4. Condiția de admisibilitate negativă: actul atacat să nu fie exceptat de la contenciosul administrativ.

1. Actele administrative exceptate de la contenciosul administrativ. Sediul materiei se află în art.5 din Legea nr.554/2004 modificată prin Legea nr. 212/2018, care prevede sub titlul Actele nesupuse controlului și limitele controlului, că nu pot fi atacate în contenciosul administrativ: a) actele

³²¹ A se vedea comentariul de la art.1 alin.6.

administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul;b) actele de comandament cu caracter militar. De asemenea, se precizează că nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară. În fine, în litigiile referitoare la 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 nu sunt aplicabile prevederile art. 14.



de citit!

2. Constituționalitatea textului art.5 din legea contenciosului administrativ. În urma revizuirii constituționale din 2003, art.126 al Constituției consacră regula conform căreia

“controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat”, instituind însă și două excepții de la regulă: actele care privesc raporturile cu Parlamentul și actele de comandament cu caracter militar. Pe de altă parte, art. 52 al legii fundamentale, care reglementează dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, precizează în alin.2: “condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică”.

În primul rând, trebuie precizat că, în opinia noastră, consacrarea constituțională a unor excepții de la contenciosul administrativ este criticabilă, deoarece textele legii fundamentale nu trebuie să meargă mai departe de impunerea unor principii de funcționare a administrației și

justiției, lăsând legiuitorului organic reglementarea unor aspecte cum ar fi excepțiile de la contenciosul administrativ. Pe de altă parte, prin reglementări speciale specifice anumitor domenii, cum este apărarea națională, apărarea civilă, siguranța națională, etc, se pot sustrage anumite acte controlului de contencios administrativ în temeiul legii generale, fără a fi necesară exceptarea lor prin chiar legea generală.

Disputa teoretică ce se naște din coroborarea celor două texte constituționale privește admisibilitatea reglementării prin legea organică de care amintește art.52 a unor excepții de la contenciosul administrativ altele decât cele consacrate prin art.126, și caracterul absolut al acestora din urmă. Astfel, într-o opinie³²², excepțiile consacrate de legea fundamentală au semnificație doar în fața instanțelor de contencios administrativ, nu și în fața instanțelor de drept comun, unde actele respective pot fi contestate. Este adevărat că intenția legiuitorului a fost de a le sustrage complet controlului judecătoresc, însă redactarea deficitară a art.126 din Constituție și a art.5 din lege, precum și coroborarea lor cu art.21 din Constituție, susțin concluzia doctrinară la care ne raliem. În opinia contrară, mai restrictivă, se susține sustragerea completă a actelor exceptate de la controlul judecătoresc³²³.



de reținut!

Legea nr.554/2004 vine să reglementeze mai detaliat dispozițiile constituționale, instituind două tipuri de excepții:

(1) *excepții absolute*. Utilizând formula “nu pot fi atacate în contenciosul administrativ”, respectiv “pe calea contenciosului administrativ”, sunt prevăzute ca excepții: a) actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul; b) actele de comandament cu caracter militar; c) actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară.

(2) *excepții relative*. În ce privește 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, acestea vor putea fi atacate numai pentru *exces de putere*.



de reținut!

³²² A se vedea Corneliu Liviu Popescu, *Exceptarea actelor de comandament cu caracter militar de la contenciosul administrativ, potrivit revizuirii constituționale, în lumina dreptului de acces la o instanță judecătorească*, în “Curierul judiciar” nr.11/2003, p.100-119; Idem, *Contenciosul administrativ potrivit dispozițiilor constituționale revizuite*, în “Dreptul” nr. 2/2004, p.17.

³²³ A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.*, p.306.

3. Excepțiile absolute. Aceste excepții sunt *valabile numai în fața instanțelor de contencios administrativ*, actele vizate putând fi contestabile pe calea dreptului comun, în temeiul art.21 din Constituție³²⁴, însă numai pentru *despăgubiri*.

Nu putem accepta ideea conform căreia aceste acte sunt sustrate oricărui control judecătoresc³²⁵, din două motive: a) textul constituțional (art.126) și cel legal (art.5) se referă la acte ce nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ, nu “în justiție”, cum prevedea vechea lege a contenciosului administrativ; b) principiul liberului acces la justiție (art.21) vine să completeze art.126 din legea fundamentală, constituind cadrul general pentru atacarea acestor acte în justiție;

Prin urmare, fiind inadmisibilă o acțiune în anulare pe teme de ilegalitate în fața unei instanțe de drept comun, deoarece numai instanțele de contencios administrativ au competență generală în această materie, persoanele vătămate în drepturile lor prin aceste acte vor putea

³²⁴ C.L.Popescu, *art.cit.*, p17.

³²⁵ A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.*, p.306, paragraful 2.

solicita *despăgubiri* prin acțiune intentată în fața instanțelor de drept comun, ridicând excepția de ilegalitate a actelor exceptate de la controlul direct în contencios administrativ.



3.1. Actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul.

Legea 262/2007 definește actele care privesc raporturile cu Parlamentul – “actele emise de o autoritate publică, în realizarea atribuțiilor sale, prevăzute de Constituție sau de o lege organică, în raporturile de natură politică cu Parlamentul”. Justificarea excepției corespundente din Legea nr.29/1990³²⁶ constă în primul rând în caracterul politic al actelor emise de Parlament și în raporturile cu Parlamentul³²⁷. Actele Guvernului în raporturile sale cu Parlamentul (informații, documente cerute de camerele Parlamentului, declarații cu privire la politica Guvernului, propuneri privind negocierea unor tratate internaționale, etc.) sunt toate acte cu caracter politic³²⁸.



3.2. Actele de comandament cu caracter militar³²⁹.

Conform art.2 lit.j din Legea nr.554/2004, actul de comandament militar este definit ca “actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activității din cadrul forțelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război, sau, după caz, la îndeplinirea serviciului militar”; prin urmare, în sfera noțiunii intră toate ordinele și instrucțiunile de serviciu privind măsurile de pregătire a trupelor, mobilizările și concentrările de trupe, atribuirea și efectuarea de comenzi, manevre, exerciții și operațiuni militare. Sustragerea acestor acte justiției administrative este justificată de necesitatea de a asigura spiritul de disciplină al subordonaților, precum și “acele condiții de energie, capacitate, unitate și rapiditate necesare operațiunilor militare”³³⁰.

Rămân acte administrative tipice și, prin urmare, sunt *contestabile în contencios administrativ* actele *contractuale*, actele de *gestiune*, încheiate de autoritățile militare cu diferite persoane în vederea aprovizionării, pentru a se asigura funcționarea serviciului de apărare națională. De asemenea, categoria actelor de administrație militară³³¹ sau a actelor autorităților militare³³² - altele decât cele cu caracter de comandament militar³³³, sunt atacabile pe calea

³²⁶ Art.2 lit.a): “Actele care privesc raporturile dintre Parlament sau Președintele României și Guvern”.

³²⁷ Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.374; Alexandru Negoită, *Contenciosul administrativ român și elemente de drept administrativ*, Editura Lumina Lex, 1992, p.103. Într-o opinie, rămasă izolată, actele în discuție erau exceptate deoarece nu erau emise de autorități administrative - I. Iovănaș, *op.cit.*, 1997, p.151.

³²⁸ Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.375

³²⁹ Pentru dezvoltări teoretice asupra instituției, a se vedea Antonie Iorgovan, Florea Șerban, *Despre actele de comandament cu caracter militar*, în “Revista de drept public” nr.1-2/1997, p.41; Ion Dragoman, *Comandament și administrație în activitatea militară*, în “Caietul științific al Institutului de Științe Administrative al României”, Sibiu, 2000, p.25.

³³⁰ Ibidem.

³³¹ A. Teodorescu, *op.cit.*, p.433; P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Editura Institutului de arte Grafice “Marvan”, 1934, p.519.

³³² Această formulare o regăsim în art.3 din Legea contenciosului administrativ din 1925.

³³³ În sensul că autoritățile de comandament militar pot emite și acte administrative tipice, fiind, în fapt, organe de conducere a unui serviciu public, a se vedea C. G. Rarincescu, *op.cit.*, p.312.

contenciosului administrativ: ele privesc numiri în grad, avansări, acte de sancționare, de punere în retragere, de pensionare³³⁴, sau, mai sintetic, acte legate de managementul resurselor umane³³⁵.

De asemenea, este actuală distincția de sorginte interbelică între acte de comandament militar care intervin în raporturile cu populația civilă, și acte de comandament militar din interiorul ierarhiei militare³³⁶. Cele din prima categorie sunt supuse controlului de contencios administrativ, dacă sunt emise pe timp de pace³³⁷. Intră în categoria opusă, a actelor emise pe timp de război, spre exemplu, actul prin care se interzice circulația auto sau pietonală într-o zonă minată³³⁸.



3.3. Actele exceptate în temeiul existenței unui recurs paralel.

După revizuirea Constituției dar înainte de adoptarea Legii nr.554/2004, doctrina administrativă a apreciat că excepția referitoare la actele pentru desființarea sau modificarea cărora se prevede prin lege specială o altă procedură judiciară subzistă, deși enumerarea art.126 din Constituția revizuită pare limitativă³³⁹. Confirmând această linie de gândire, noua lege a contenciosului administrativ reglementează din nou excepția, în art.5 alin.2.

Excepția reprezintă reflectarea, în plan legislativ, a *teoriei recursului paralel*, care susține ideea conform căreia “calea dreptului comun pentru contestarea actelor administrative va fi folosită doar atunci și în măsura în care nu există o lege specială care să prevadă o altă procedură de urmat”³⁴⁰

Analiza legilor speciale care consacră acțiuni de contencios administrativ se poate structura în legi care consacră recursul paralel (1), în legi care, deși stabilesc o competență

³³⁴ A. Teodorescu, *op.cit.*, p.433; C. G. Rarincescu, *op.cit.*, p.326.

³³⁵ A. Iorgovan, F. Șerban, *op.cit.*, p.45.

³³⁶ De asemenea, între acte făcute în timp de război și acte făcute pe timp de pace - A. Teodorescu, *op.cit.*, p.433

³³⁷ C. G. Rarincescu, *op.cit.*, p.327.

³³⁸ A. Iorgovan, F. Șerban, *op.cit.*, p.45.

³³⁹ În acest sens, Ioan Santai, *Implicații vizând unele prevederi revizuite ale Constituției în materia contenciosului administrativ*, “Revista de drept public” nr.1/2004, p.39.

³⁴⁰ Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin, Véronique Inserguet-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif*, 2^e edition, Editions Dalloz, Armand Collin, Paris, 1999, p.134. În doctrina noastră, s-a apreciat că nu este cazul, atunci când se reglementează prin lege activitatea unor servicii publice administrative, să se prevadă posibilitatea celui vătămat în drepturile sale de a se adresa instanței de contencios administrativ, acest drept decurgând din legea generală; doar atunci când se dorește consacrarea competenței unor alte instanțe decât cele de contencios administrativ, se impune precizarea acestui lucru - V. I. Prisăcaru, *op.cit.*, p.5.

derogatorie de la dreptul comun, nu consacră un recurs paralel (2), și în legi care trimit explicit sau implicit la legea generală în materie (3).

Trebuie observat aici că recursul paralel presupune existența unei *legi organice* (sau ordonanțe de urgență emise în domeniul legii organice) care să prevadă o altă procedură judiciară, prin urmare sunt *excluse legile ordinare* și, cu atât mai mult, după cum am mai arătat, *procedurile administrativ jurisdicționale*. În cazul legilor simple și a *ordonanțelor simple*, în consecință, dispozițiile referitoare la procedura de contestare sunt abrogate expres prin intrarea în vigoare a Legii nr.554/2004. Ne aflăm în prezența unui recurs paralel, spre exemplu, în situațiile reglementate de Legea nr.18/1991 a fondului funciar, de Legea nr.119/1996 privind actele de

stare civilă, de Legea nr. 67 din 25 martie 2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale.



de reținut!

4. Excepțiile relative - în sensul că aceste acte sunt *exceptate* de la contenciosul administrativ numai dacă ilegalitatea lor este *obiectivă*, raportată la legile ce le reglementează emiterea, sau *subiectivă*, referitoare la drepturi și interese legitime ale persoanelor *juridice*, întemeiate pe lege, *nu și* atunci când ilegalitatea lor *subiectivă* derivă din emiterea lor “cu exces

de putere”, adică încălcând drepturile și libertățile *fundamentale* ale *cetățenilor* (art.2 lit.m). Legea precizează însă că, spre deosebire de regimul juridic obișnuit al acțiunii întemeiate pe excesul de putere, în cazul excepțiilor relative nu se aplică dispozițiile referitoare la suspendarea actului administrativ atacat (art.14) și cele referitoare la judecarea recursului în situații deosebite (art.21).

În cazul *persoanelor juridice*, este deschisă calea dreptului comun, în condițiile art.21 din Constituție.



4.1. Actele emise pentru aplicarea regimului stării de război, de asediu și de urgență.

Este vorba, în primul rând, de o trimitere la regimul juridic al stării de asediu și de urgență, guvernate de Ordonanța de urgență nr.1/1999³⁴¹; în prezent nu avem o reglementare cadru a stării de război, deoarece art.6 din ordonanța de urgență, care prevedea trecerea de la starea de urgență la starea de asediu și apoi la cea de război a fost abrogat în 2004, prin urmare în acest domeniu se aplică doar convențiile internaționale la care România este parte, și dispozițiile speciale disparate din legi speciale³⁴².

Starea de asediu și starea de urgență privesc situații de criză, ce impun măsuri excepționale, care se instituie în cazuri determinate de apariția unor pericole grave la adresa

³⁴¹ Publicată în „Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 22 din 21 ianuarie 1999, aprobată și modificată prin Legea nr.453/2004, publicată în „Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 1.052 din 12 noiembrie 2004. Această reglementare a fost adoptată, așa cum se arată în doctrină, sub presiunea unor evenimente ce puteau avea consecințe imprevizibile (ultima „mineriadă” – *precizarea ns., D.C.D.*) - Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ, op.cit.*, p.381, nu urmând calea firească, ce impunea adoptarea unei legi organice, pe cale parlamentară. Pentru o analiză din perspectivă constituțională a reglementării, a se vedea Ioan Poiană, Ioan Lascu, *Statul de drept și starea de necesitate*, în „Dreptul” nr.10/1999, p.73-78.

³⁴² Este vorba de reglementarea unor atribuții specifice ale autorităților publice pe timp de război – spre exemplu, Jandarmeria română, pe durata stării de război, se subordonează operațional autorității militare naționale la nivel strategic, îndeplinind, pe lângă atribuțiile obișnuite, în calitate de componentă a forțelor armate, și următoarele atribuții: a) execută paza, protecția și apărarea obiectivelor stabilite de autoritățile militare, altele decât cele la care se asigură paza militară în timp de pace; b) participă la descoperirea, capturarea sau la neutralizarea inamicului desantat ori debarcat pe teritoriul țării, în locurile de dispunere a unităților sau subunităților de jandarmi; c) participă la apărarea unor localități; d) asigură paza bunurilor aparținând domeniului public sau privat, în cazurile de evacuare impuse de acțiunile inamicului; e) participă la acțiunile de înlăturare a efectelor lovirilor executate de către inamic din aer, cu mijloace de nimicire în masă, incendiere sau clasice; f) execută, în cooperare cu alte forțe abilitate, acțiuni pentru descoperirea, capturarea sau neutralizarea elementelor paramilitare care activează pe teritoriul național; g) participă la acțiuni de evacuare a populației, control și îndrumare a circulației, de escortare a prizonierilor de război și pază a acestora în obiective din zona interioară, de dirijare și îndrumare a refugiaților, pază și apărare a unor zone cu destinație specială; h) participă la anunțarea și trimiterea la celelalte unități ale Ministerului Administrației și Internelor a personalului necesar pentru completarea acestora, în condițiile legii; i) cooperează cu celelalte componente ale sistemului de apărare și securitate națională pentru asigurarea și protecția mobilizării și participă la asigurarea punerii în aplicare a ordonanțelor militare, potrivit legii; j) execută orice alte atribuții și misiuni privind apărarea țării, potrivit legii (art.22 din Legea nr.550/2004).

apărării țării și securității naționale, a democrației constituționale, ori pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor unor dezastre (art.1).

Starea de asediu reprezintă ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, militară, economică, socială și de alta natură, aplicabile pe întreg teritoriul țării ori în unele unități administrativ-teritoriale, instituite pentru adaptarea capacității de apărare a țării la pericole grave, actuale sau iminente, care amenință suveranitatea, independența, unitatea ori integritatea teritorială a statului. În cazul instituirii stării de asediu se pot lua măsuri excepționale aplicabile pe întreg teritoriul țării ori în unele unități administrativ-teritoriale (art.2).

Starea de urgență reprezintă ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, economică și de ordine publică aplicabile pe întreg teritoriul țării sau în unele unități

administrativ-teritoriale care se instituie în următoarele situații (art.3): a) existența unor pericole grave actuale sau iminente privind securitatea națională ori funcționarea democrației constituționale; b) iminența producerii ori producerea unor calamități care fac necesară prevenirea, limitarea sau înlăturarea, după caz, a urmărilor unor dezastre.

Pe durata stării de asediu și a stării de urgență *sunt interzise*: a) limitarea dreptului la viață, cu excepția cazurilor când decesul este rezultatul unor acte licite de război; b) tortura și pedepsele ori tratamentele inumane sau degradante; c) condamnarea pentru infracțiuni neprevăzute ca atare, potrivit dreptului național sau internațional; d) *restrângerea accesului liber la justiție*. Prin urmare, chiar dacă legea contenciosului administrativ sustrage actele administrative emise în aceste condiții din competența instanței de contencios administrativ,

atunci când sunt vătămate drepturi subiective ale persoanelor *juridice*, legea specială (O.u.G. 1/1999) permite accesul liber la justiție, chiar dacă numai pentru despăgubiri. Prin urmare, excepția de ilegalitate va putea fi utilizată ca mijloc de obținere a despăgubirilor.

Pe durata stării de asediu sau a stării de urgență, exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale poate fi restrâns, cu excepția drepturilor omului și a libertăților fundamentale prevăzute la art.3², numai în măsura în care situația o cere și cu respectarea art. 53 din Constituția României, republicată. În funcție de evoluția situațiilor de pericol, Președintele României, cu încuviințarea Parlamentului, poate prelungi durata stării instituite și poate extinde sau restrânge aria de aplicare a acesteia. Iată un prim exemplu de act administrativ exceptat de la controlul de contencios administrativ obiectiv, însă atacabil pentru exces de putere.

În cazul instituirii stării de urgență în temeiul art.3 lit. a) din ordonanța de urgență, coordonarea aplicării măsurilor dispuse prin decret revine Ministerului Administrației și Internelor.

Tot aici trebuie avută în vedere *Legea nr.132/1997 privind rechizițiile de bunuri și servicii*³⁴³, conform căreia rechiziția de bunuri și prestările de servicii reprezintă măsuri cu caracter excepțional prin care autoritățile publice împuternicite prin lege obligă agenții economici, instituțiile publice, precum și alte persoane juridice și fizice la cedarea temporară a unor bunuri mobile sau imobile, în scopul punerii lor la dispoziția forțelor destinate apărării naționale sau a autorităților publice, la declararea mobilizării parțiale sau totale a forțelor armate ori a stării de război, la instituirea stării de asediu sau de urgență, atât pentru prevenirea, localizarea, înlăturarea urmărilor unor dezastre, cât și pe timpul acestor situații.

Rechiziționarea de bunuri și chemarea persoanelor fizice pentru prestări de servicii în interes public se dispun astfel: a) la declararea mobilizării parțiale sau totale, precum și a stării de război, prin *decretul* de declarare emis de Președintele României; b) la instituirea stării de asediu sau de urgență, prin *decretul* de instituire emis de Președintele României; c) în cazul prevenirii, localizării și înlăturării urmărilor unor dezastre, prin *hotărâre* a Guvernului sau prin *ordine* ale prefecturilor.

Ca efect al exceptării acestor acte de la controlul instanțelor de contencios administrativ, conformitatea lor cu legea specială ce le reglementează emiterea nu va putea fi verificată, însă rămâne verificabil aspectul vătămării drepturilor și libertăților fundamentale cetățenești, cu posibilitatea acordării despăgubirilor.



4.2. Actele care privesc apărarea și securitatea națională. Actele referitoare la siguranța internă și externă a statului (siguranța națională) sunt exceptate de la controlul de contencios administrativ datorită faptului că au un pronunțat caracter politic³⁴⁴, reglementarea legală aplicabilă actelor în discuție fiind *Legea nr.51/1991 privind siguranța națională*³⁴⁵, care statornicește că prin siguranță națională³⁴⁶ se înțelege “starea de legalitate, echilibru și stabilitate socială, economică și politică, necesară existenței și dezvoltării statului național român, ca suveran, unitar, independent și indivizibil, menținerii ordinii de drept, precum și a climatului de exercitare neîngrădită a drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, potrivit normelor și principiilor democratice statornicite prin Constituție” (art.1).

Actele administrative vizând siguranța națională pot fi emise de Consiliul Suprem de Apărare a Țării (care coordonează această activitate), de structurile specializate din Ministerul

³⁴³ Publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 161 din 18 iulie 1997, modificată prin *Legea nr.410/2004*, publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 986 din 27 octombrie 2004.

³⁴⁴ Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.377.

³⁴⁵ Publicată în „Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 163 din 7 august 1991.

³⁴⁶ Literatura de specialitate a ajuns la concluzia că noțiunile de “siguranță internă și externă a statului” și “siguranță națională” sunt echivalente - Rodica Narcisa Petrescu, *Actele administrative referitoare la siguranța internă și externă a statului și cele cuprinzând măsuri urgente luate pentru înlăturarea unui pericol public*, în “Dreptul” nr.12/1993, p.51; A. Iorgovan, *Tratat ... , op.cit.*, 2002, p.549. Se consideră chiar că sintagma “siguranță națională” o înlocuiește pe cea de “siguranță externă și internă”, deoarece este folosită de legea fundamentală atunci când se referă la Consiliul Suprem de Apărare a Țării – a se vedea, în acest sens, Verginia Vedinaș, *op.cit.*, p.87.

Apărării Naționale, Ministerul de Interne³⁴⁷ și Ministerul Justiției, de Serviciul Român de Informații, Serviciul de Informații Externe, Serviciul de Protecție și Pază (art.6).



4.3. Actele emise pentru restabilirea ordinii publice. Această excepție are un caracter de noutate nefiind întâlnită în vechile reglementări; ea face trimitere, implicit, la reglementările speciale din domeniu, în primul rând la *Legea nr.61/1991 privind sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice*³⁴⁸, care prevede o serie de contravenții pentru fapte ce aduc atingere ordinii publice, constatate și sancționate (cu amendă) prin acte administrative emise de primar, împuterniciții acestuia, de către ofițerii sau subofițerii de poliție ori de către ofițerii, maiștrii militari, subofițerii sau militarii din jandarmerie, angajați pe bază de contract.

Conform legii, împotriva procesului-verbal de constatare a contravențiilor prin care s-a aplicat sancțiunea amenzii se poate face *plângere* în termen de 15 zile de la comunicarea acestuia, iar litigiul este de competența judecătorei (art.7-9). Prin raportare la legea contenciosului administrativ însă, această cale de atac este *desființată*, actele de constatare și sancționare fiind atacabile numai pe temeiul excesului de putere, adică atunci când aduc atingere drepturilor și libertăților fundamentale cetățenești. Cât despre *persoanele juridice*, ele nu pot utiliza nici măcar această formă de contestare, deoarece instituția excesului de putere, astfel cum a fost reglementată la noi, nu protejează decât cetățenii. Concluzia care se impune este aceea că excepția este profund nepotrivită și criticabilă, mai mult chiar decât celelalte excepții de la contenciosul administrativ, deoarece efectele ei practice sunt de neacceptat.



4.4. Actele emise pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, a epidemiilor, epizootiilor. Este vorba de acte emise în situații excepționale, ce nu au dus la instituirea stării de urgență - măsuri administrative luate pentru combaterea calamităților naturale, incendiilor de păduri, epidemiilor, epizootiilor și altor evenimente de aceeași gravitate, de către autoritățile administrației publice centrale, însă de cele mai multe ori locale³⁴⁹. Astfel, art. 4 al Legii nr.132/1997 privind rechizițiile prevede că rechiziționarea de bunuri și chemarea persoanelor fizice pentru prestări de servicii în interes public se dispune, în cazul *prevenirii, localizării și înlăturării urmărilor unor dezastre*, prin hotărâre a Guvernului sau prin ordine ale prefectilor.

³⁴⁷ De exemplu, Ordinul Ministrului de Interne de ridicare a dreptului de ședere a unui cetățean străin în România, și declararea acestuia ca persoană indezirabilă în țara noastră – a se vedea Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.311/2002, în "Curierul judiciar" nr.10/2002, p.49 și urm.

³⁴⁸ Republicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 387 din 18 august 2000, cu modificările și completările aduse de Legea nr. 169/2002; Ordonanța nr. 55/2002; Legea nr. 265/2004; Legea nr. 355/2004.

³⁴⁹ A se vedea, în acest sens, A. Iorgovan, *Tratat ... , op.cit., 2002, p.559.*



Excepția a fost criticată de unii autori chiar înainte de 2003, considerându-se că nu trebuia inserată în dispozițiile Legii nr.29/1990³⁵⁰. În ce ne privește, considerăm că, în situații excepționale devin aplicabile legile speciale ce au ca obiect de reglementare tocmai aceste situații, iar ele autorizează autoritățile publice să ia măsuri care, în mod obișnuit, ar fi considerate ilegale și abuzive; în această ordine de idei, întotdeauna legea specială care reglementează măsuri speciale pentru cazuri de război, stare de urgență sau de necesitate, stări excepționale determinate de calamități naturale, etc, va avea prioritate în aplicare față de legea contenciosului administrativ, care este lege generală. Așa fiind, ce importanță practică are reglementarea unor excepții de la contenciosul administrativ, atâta vreme cât actele administrative emise în situații excepționale sunt legale raportate la legile speciale aplicabile? Singura justificare pe care o vedem pentru aceste excepții este acoperirea situațiilor sau actelor nereglementate prin lege specială, dar care pot apărea în practică.

³⁵⁰Ioan Romoșan, *Controlul legalității exercitat de prefect asupra actelor autorităților administrației publice locale*, în "Dreptul" nr.1/1994, p.75



de reținut!

5. Concluzii. Privind în mod unitar actele exceptate de la contenciosul administrativ, putem trage următoarele concluzii:

a) excepțiile absolute sunt atacabile pe calea dreptului comun, pentru despăgubiri, cu ridicarea excepției de ilegalitate (neconstituționalitate în cazul ordonanțelor).

b) excepțiile relative sunt atacabile atât în contencios administrativ pentru ilegalitate obiectivă (exces de putere), cât și în fața instanțelor de drept comun pentru despăgubiri, cu

ridicarea excepției de ilegalitate. Mai mult, dacă legea specială prevede o procedură specială de contestare, ea se aplică, de asemenea, reclamantul având alegere între procedura specială și procedura contenciosului administrativ.

c) cât privește refuzul nejustificat de exercitare a atribuțiilor legale din domeniile exceptate, deoarece refuzul nejustificat, conform art.2 alin.2, este asimilat actului administrativ, este exceptat și el de la controlul de contencios administrativ, respectiv poate fi atacat doar pentru ilegalitate subiectivă. În cazul în care legea specială reglementează o anumită formă de contestare a acestui refuz, ea va fi aplicabilă.

§5. Condiția de admisibilitate privind

introducerea acțiunii la instanța competentă

1. Contenciosul administrativ reglementat de legea generală nr.554/2004.



de reținut!

- 1.1. Competența materială de fond** este reglementată de lege în funcție de două criterii:
- a) poziționarea autorității publice emitente a actului ilegal în sistemul administrației publice

(autorități centrale/locale), respectiv **b**) valoarea impozitului, taxei, contribuției, datoriei vamale care face obiectul actului administrativ contestat (suma de diferențiere fiind cea de 500.000 RON).



În consecință, există două tipuri de competență, în funcție de obiectul actului administrativ:

a) dacă obiectul actului administrativ *nu* este un impozit, taxă, contribuție sau datorie vamală, competența se stabilește după poziția organului emitent, fiind irelevant cuantumul despăgubirilor solicitate prin acțiune. Regula se aplică și contractelor administrative³⁵¹.

b) dacă obiectul actului administrativ este un impozit, taxă, contribuție sau datorie vamală, competența se stabilește după valoare, nu după poziționarea organului emitent. Astfel,

³⁵¹ A. Iorgovan, *Noua lege....., op.cit.*, p.323.

chiar dacă actul de impunere a fost emis de o autoritate publică situată la nivel local dar litigiul are ca obiect o valoare mai mare de 500.000 RON, competența va aparține Curții de apel, nu tribunalului, iar dacă valoarea este sub prag iar organul este central, tribunalului.

Legea vizează, pentru stabilirea competenței, *suma care face obiectul* actului administrativ, *nu suma* efectiv contestată prin acțiunea în contencios administrativ³⁵²; astfel, chiar dacă se contestă doar o parte din suma impusă prin act, competența va fi stabilită totuși în raport cu *întreaga sumă* ce face obiectul actului administrativ; în situația opusă, când actul are ca obiect un impozit într-un anumit quantum, însă despăgubirile cerute de reclamant sunt mai mari, instanța competentă va fi stabilită în funcție de suma ce face obiectul actului administrativ, *fără despăgubiri*.

Sunt, prin urmare, de competența tribunalului actele emise de consiliul județean și președintele consiliului județean, consiliul local și primar, autoritățile sau instituțiile subordonate

³⁵² Inițiatorul legii, în comentariul său, nu rezolvă această problemă, referindu-se fie la obiectul actului, fie la întinderea despăgubirilor - A. Iorgovan, *Noua lege....., op.cit.*, p.322.

consiliului județean sau local, organismele deconcentrate în teritoriu (direcții, inspectorate), prefect. Dimpotrivă, sunt de competența Curții de apel actele emise de Președinte, Guvern, Ministere, autoritățile centrale autonome, autorități centrale subordonate Guvernului sau ministerelor.

Legea 262/2007 se prevedea formarea completului de judecata din 2 judecatori, precizare care nu se mai regăsește în formularea art. 10 alin 1, în urma modificării acestuia prin Legea 97/2008³⁵³.

³⁵³ LEGEA nr. 97 din 14 aprilie 2008, publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 294 din 15 aprilie 2008.



de reținut!

1.2. Competența teritorială de fond³⁵⁴. Aici, reclamantul are alegere între instanța de la domiciliul (sau sediul) său sau cea de la sediul pârâtului (autoritatea publică)³⁵⁵. Suntem în prezența unei competențe de favoare, pusă la îndemâna reclamantului pentru o mai bună ocrotire a intereselor sale. Odată aleasă însă instanța de către reclamant, acesta nu mai poate reveni asupra opțiunii sale, decât dacă s-a aflat în eroare³⁵⁶. În situația în care un *străin* sau *apatrid* contestă un act administrativ în contencios administrativ, aplicarea art.10 alin.3 din lege impune judecarea cauzei de instanța de la sediul autorității pârâte, reclamantul neavând drept de opțiune, deoarece nu există o instanță judecătorească românească la domiciliul său. Cu alte cuvinte, în acest caz, competența nu mai este alternativă, ci exclusivă.



de reținut!

2.3. Competența materială în recurs aparține instanței imediat superioare celei care a judecat fondul, respectiv Curții de apel sau Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal, dacă prin lege organica specială nu se prevede altfel.



de reținut!

2.4. Competența în cazul persoanelor private asimilate autorităților publice.

Probleme de interpretare ridică persoanele juridice private autorizate să presteze servicii publice – cum pot fi ele caracterizate, ca centrale sau locale (județene)? Considerăm că întinderea teritorială a serviciului public prestat este cea relevantă în această situație, nu sediul persoanei juridice, prin urmare, dacă serviciul prestat acoperă teritoriul unei localități sau unui județ, competent va fi tribunalul, iar dacă el este un serviciu public național, Curtea de apel; cât privește competența teritorială, în cazul în care reclamantul nu optează pentru instanța de la

³⁵⁴ Competența teritorială este de trei feluri: *de drept comun* – aplicabilă, în principiu, tuturor proceselor dacă legea nu prevede altfel, *alternativă* – care conferă reclamantului posibilitatea de a alege între două sau mai multe instanțe deopotrivă competente, și *exclusivă sau excepțională* – care se referă la capacitatea specială a unei instanțe de a judeca un anumit litigiu - I. Deleanu, *Tratat..., op.cit., 2000*, vol.I., p.314; I. Lazăr, *Competența instanțelor judecătorești în procesul civil*, Editura Servo-Sat, Arad, 2000, p.27.

³⁵⁵ Formularea textului este neinspirată, deoarece folosește numai termenul de “domiciliu”, atât pentru reclamant, cât și pentru pârât, în condițiile în care reclamant poate fi și o persoană juridică, iar pârât este în cvasi-totalitatea cazurilor o persoană juridică.

³⁵⁶ Pentru jurisprudența anterioară anului 2004, relevantă și în prezent, a se vedea Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.115/1994 - în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție, 1994*, Editura Proema, 1995, p.648, și în “Dreptul” nr.10-11/1994, p.112-113; decizia nr.737/1995, în Constantin Crișu, Ștefan Crișu, *Repertoriu de practică și literatură juridică*, vol. III, 1994-1997, Editura Argessis 1998, p.203; decizia nr.351/2000, în Theodor Mrejeru, Rozalia Ana Lazăr, Bogdan Mrejeru, *Autoritățile administrative și economia de piață – jurisprudența Curții Supreme de Justiție, 1998-2001*, Editura ALL-BECK, 2001, p.253; decizia nr.737/1995, în “Dreptul” supliment pe 1996, p.35; decizia nr.61/1993, în V. I. Prisăcaru, *op.cit.*, p.329; decizia nr.373/1995, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție, 1995*, Editura Proema, 1996, p.596.

domiciliul sau sediul său, va fi stabilită în funcție de *sediul serviciului public* (locul unde el este prestat), nu prin raportare la sediul social al persoanei juridice, deoarece există situații în care acestea nu coincid (o companie din capitală poate presta servicii publice în județul Cluj, spre exemplu, sau invers). Datele problemei se complică dacă serviciul public profită mai multor județe, atrăgând competența unor tribunale diferite – în acest caz, primul tribunal sesizat este cel competent.



de reținut!

2.5. Competența de judecare a cererilor persoanelor vătămate prin ordonanțe care încă nu au fost declarate neconstituționale aparține, conform art.10 din lege, *Curții de apel*, fiind vorba de acte ale Guvernului, autoritate centrală.

3. Competența de a soluționa litigii de contencios administrativ în temeiul unor legi speciale. Legea nr.554/2004 permite, prin precizarea din finalul art.10, ca prin **legi organice speciale** să fie consacrată altă competență materială decât cea din prima parte a textului, prin urmare legile speciale care reglementează în mod derogator competența de soluționare acțiunilor de contencios administrativ rămân valabile, nefiind contrare legii contenciosului administrativ în sensul art.31.

§6. Condiția de admisibilitate referitoare la introducerea acțiunii în termenul prevăzut de lege

1. Considerații introductive. Pentru a înțelege sistemul instituit prin art.11 vom reitiera o convenție asupra termenilor, urmând ca prin *petiție* să înțelegem cererea inițială, prin care o persoană fizică sau juridică solicită administrației publice ceva, prin *recurs administrativ* vom înțelege plângerea prealabilă reglementată de art.7 din Legea nr.554/2004, iar prin *refuz nejustificat* vom înțelege atât refuzul explicit, cât și cel implicit de soluționare, fie a petiției, fie a recursului administrativ. De asemenea, vom ține seama de faptul că există acte administrative ilegale emise în urma unei petiții (de exemplu, o autorizație de construcție) sau din oficiu (un proces verbal de sancționare contravențională). În fine, trebuie să mai ținem seama de faptul că Legea nr.554/2004 se completează, în privința termenelor, cu Ordonanța Guvernului nr.27/2002 privind petițiile, care permite prelungirea termenului de răspuns la o petiție cu 15 zile în cazuri justificate.



de reținut!

Astfel, art.11 din legea contenciosului administrativ instituie două termene, unul de 6 luni și altul de 1 an, aplicabile după cum urmează:



a) actul administrativ "tipic": cazul emiterii unui act administrativ ilegal (în urma unei petiții sau din oficiu), urmat de recursul administrativ, iar autoritatea publică refuză nejustificat soluționarea lui, prin răspuns nesatisfăcător (1), refuz propriu-zis de soluționare (2), respectiv tăcere, adică expirarea termenului de rezolvare a recursului (3).

Termenul de 6 luni de sesizare a instanței va curge din momentul primirii răspunsului nesatisfăcător (1), a refuzului (2), respectiv din momentul când expiră cele 30 de zile (plus 15, dacă s-a decis) pentru răspuns la recursul administrativ (3). Termenul de 1 an curge din momentul emiterii actului administrativ vătămător.

Pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz.



b) actul administrativ asimilat sau "atipic": în cazul în care petiția primește un răspuns nemulțumitor pentru petiționar (1), un refuz nejustificat explicit de soluționare (2) sau nu primește nici un răspuns în termenul legal (3), *termenul de 6 luni și cel de 1 an vor curge din aceste momente – ale răspunsului, refuzului, respectiv expirării termenului.*



b') În cazul suspendării, potrivit legii speciale, a procedurii de soluționare a plângerii prealabile, termenul curge după reluarea procedurii, de la momentul finalizării acesteia sau de la data expirării termenului legal de soluționare, după caz.



c) contractul administrativ: termenul de 6 luni curge de la data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii, din momentul comunicării către părți a procesului verbal de încheiere a concilierii, indiferent de rezultatul acesteia, iar termenul de 1 an nu este aplicabil.



d) acțiunile autorităților publice cu legitimare specială. Legea precizează că termenul de 6 luni și cel de 1 an se aplică și acțiunilor introduse de Prefect, Avocatul poporului, Ministerul public sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici, fiind socotite de la efectivă luare la cunoștință a actului administrativ, respectiv de la emiterea actului administrativ. Deși legea nu precizează în mod expres, în cazul *refuzului nejustificat de soluționare a cererii* sau în cazul **tăcerii administrative**, termenele de 6 luni și 1 an vor curge de la comunicarea

refuzului, respectiv expirarea termenului de răspuns. În cazul *Avocatului poporului*, termenul de contestare va curge din momentul epuizării recursului administrativ propriu, exercitat în temeiul legii speciale, fără răspuns favorabil din partea autorității publice. În cazul *Prefectului*, termenul curge de la comunicarea actului administrativ de către secretarul unității administrativ teritoriale. (6 luni de la momentul comunicării actului către prefect)



e) actul administrativ normativ și ordonanțele guvernamentale: acțiunile vizând aceste acte sunt *imprescriptibile*.



f) Cât despre calificarea expresă dată de lege termenelor, cel de 6 luni – prescripție, respectiv cel de 1 an – decădere, considerăm inoportună diferențierea lor în acest fel, ele având același efect juridic, distingându-se doar prin ordinea de aplicare și condițiile în care ele pot fi folosite. Prin urmare, credem că se impunea definirea lor, împreună, fie ca termene de prescripție, fie ca termene de decădere. Practica judiciară anterioară anului 2004 califica termenul (de 30 de zile) ca fiind termen de prescripție³⁵⁷, însă nu unitar, unele instanțe calificându-l ca termen de decădere³⁵⁸. Importanța practică a calificării corecte decurge din două aspecte: în primul rând, numai termenele de prescripție pot fi suspendate, întrerupte ori repuse în termen în condițiile Decretului nr.167/1958; în timp ce termenul de decădere se întrerupe în caz de forță majoră, urmând să înceapă derularea unui nou termen la încetarea cauzei de întrerupere, termenul de prescripție se suspendă în aceeași situație.

Motivele pentru care instanța poate accepta depășirea termenului de 6 luni credem că sunt cele prevăzute de art.103 C.pr.civ. pentru repunerea în termen: împrejurări mai presus de voința părții – forța majoră și cazul fortuit.



g) Sesizarea instanței înainte ca termenul să-și înceapă cursul determină respingerea acțiunii ca prematură, pe când introducerea cererii cu *depășirea* termenului atrage respingerea acțiunii ca prescrisă. Această soluție se impune indiferent dacă termenul de 1 an s-a împlinit sau nu.

Fiind termen de prescripție, în lipsa unei reglementări speciale, termenului de 6 luni îi sunt aplicabile dispozițiile Decretului nr.167/1958, care constituie dreptul comun în materia prescripției extinctive, și, în consecință, termenul este supus întreruperii, suspendării și repunerii în termen.

³⁵⁷ Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.304/1992, în “Dreptul” nr.7/1993, p.80, respectiv în *Repertoriu*, I, p.186; Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.66/1994, în “Dreptul” nr.6/1994, p.112; Tribunalul județean Satu Mare, sentința civilă nr.460/1993, *nepublicată*; Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.310/1997, în *Repertoriu* IV, p.244; Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.929/2000, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție*, 2000, p.869.

³⁵⁸ Curtea de Apel Timișoara, secția comercială și de contencios administrativ, sentința nr.8/1998, în *Repertoriu* IV, p.276



h) Termenul de **6 luni** este *termen procesual*, deoarece se raportează la sesizarea instanței, la exercitarea dreptului la acțiune. Importanța practică a includerii termenului în categoria termenelor procesuale, nu a celor de drept material, constă în metoda diferită de calcul: termenele procesuale stabilite pe luni se sfârșesc în ziua lunii corespunzătoare zilei de plecare, iar dacă termenul a început la 29, 30 sau 31 ale lunii, și se sfârșește într-o lună care nu are o asemenea zi, el se va socoti împlinit în ziua cea din urmă a lunii³⁵⁹, pe când termenele de drept material sunt calculate conform art.1887 și 1889 C. civ., adică folosind sistemul intermediar, în care nu se socotește ziua de început a cursului prescripției, dar intră în calcul ultima zi a acestuia.



i) Termene prevăzute în legi speciale. Legile speciale anterioare legii nr.554/2004 sunt în vigoare, deoarece abrogarea lor nu putea fi realizată decât expres, prin identificarea lor completă (așa cum cere Legea nr.24/2000). Termenul de 6 luni se aplică atunci când nu este prevăzut un alt termen prin reglementări speciale³⁶⁰. Acest lucru rezultă din caracterul de reglementare de drept comun pe care o are Legea contenciosului administrativ. Termenul de 1 an, însă, este aplicabil și în cazurile prevăzute prin legi speciale, dacă există motive temeinice de depășire a termenului special.



de reținut!

Prin legi speciale pot fi stabilite termene diferite - 15 zile (Ordonanța Guvernului nr.2/2001), 3 luni (art.16 din Legea nr.16/1995 privind protecția topografiei circuitelor integrate); Legea nr.215/2001 a administrației publice locale stabilește termene speciale pentru contestarea în contencios administrativ a ordinului prefectului de constatare a dizolvării de drept a consiliului local (10 zile de la comunicare sau de la luarea la cunoștință de către consilierii interesați – art.58 alin.4), sau de constatare a încetării de drept a mandatului primarului (10 zile de la comunicare – art.72 alin.5), a hotărârii de validare sau invalidare a mandatului de consilier (5 zile de la adoptare sau comunicare - art.33 alin.2), a hotărârii Guvernului de dizolvare a consiliului local (10 zile de la publicarea în “Monitorul oficial” – art.57 alin.3), etc.

În aceste cazuri, o consecință a instituirii unor termene foarte scurte este aceea că se exclude în mod implicit procedura prealabilă - legea specială prevede socotirea termenului de la

³⁵⁹ Termenul care se sfârșește într-o zi de sărbătoare legală, sau când serviciul este suspendat, se va prelungi pînă la sfîrșitul primei zile de lucru următoare (art.101 C. pr. civ.).

³⁶⁰ Pentru jurisprudența anterioară legii, încă relevantă, a se vedea Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.1477/1996, în M. Preda, V. Anghel, *Decizii și hotărâri...*, p.624; Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.1614/1997, în V. I. Prisăcaru, *op.cit.*, p.462.

comunicarea actului, fiind clară dorința legiuitorului de a duce actul administrativ direct în fața instanței de contencios administrativ cât mai rapid.

Dacă interpretăm textul art.31 din lege în sensul că toate textele derogatorii din legile speciale au fost abrogate (așa cum susține inițiatorul legii, prof. Iorgovan³⁶¹), ar însemna ca întreaga argumentație a legiuitorului special, avută în vedere pentru adoptarea acestor texte, să fie infirmată printr-o decizie cu caracter general, ceea ce este inacceptabil. Astfel, spre exemplu, validarea mandatelor de consilier este o procedură ce trebuie realizată cu rapiditate, în așa fel ca autoritatea deliberativă să funcționeze cu întreruperi cât mai mici, nu este compatibilă cu termenele de contestare prevăzute de legea generală.

§7. Condiția de admisibilitate referitoare la efectuarea recursului administrativ prealabil sau a recursului administrativ jurisdicțional.

1. Recursul administrativ prealabil.



de reținut!

1.1. Sediul materiei. Sediul materiei pentru recursul administrativ prealabil sesizării instanței de contencios administrativ se află în art.7 din Legea nr.554/2004, coroborat cu Ordonanța Guvernului nr.27/2002 privind petițiile.

Astfel, art.7 din legea contenciosului administrativ prevede, sub titlul ”procedura prealabilă”, că “Înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care seconsideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual care i se adresează trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhicsuperioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia. Pentru motive temeinice, persoana vătămată, destinatar al actului, poate introduce plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului. Este îndreptățită să introducă plângere prealabilă și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept (art. 7 alin 1). Plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, se va introduce în termen de 30 de zile din momentul în care persoana vătămată a luat cunoștință, pe orice cale, de conținutul actului. Pentru motive temeinice, plângerea prealabilă se poate formula și peste termenul de 30 de zile, dar nu mai târziu de 6 luni de la data la care a luat cunoștință, pe orice cale, de conținutul acestuia. Termenul de 6 luni prevăzut în prezentul alineat, precum și cel prevăzut la alin. (1) sunt termene de prescripție (art. 7 alin. (3))”

În cazul acțiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, al celor care privesc cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe sau al acțiunilor îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice, precum și în cazurile prevăzute la art. 2 alin. (2) (referitoare la refuzul nejustificat, respectiv faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal) și la art. 4 (cazul excepției de ilegalitate) nu este obligatorie plângerea prealabilă (art. 7, alin.5)³⁶².

³⁶¹ În *Legea contenciosului administrativ*, Roata, 2004.

1.2. Teoria generală a recursului administrativ³⁶³.

În raporturile lor cu administrația, persoanele particulare dispun de două categorii de mijloace pentru a se plânge împotriva actelor ce le vătămă drepturile sau interesele: recursul administrativ și recursul jurisdicțional (sau acțiunea de contencios administrativ)³⁶⁴.



de reținut!

Recursul administrativ este cererea adresată unei autorități administrative prin care particularul solicită luarea unor măsuri administrative cu privire la actul vătămător: anularea, modificarea sau emiterea unui act atunci când acest lucru a fost refuzat de administrație. *Recursul jurisdicțional* (acțiunea de contencios administrativ) este o cale de atac prin a cărei exercitare particularul duce conflictul său cu administrația în fața unei instanțe judecătorești de drept comun sau a unui tribunal administrativ, așadar a unui judecător.

În principiu, cele două mijloace juridice enunțate mai sus sunt independente, însă în unele cazuri legea condiționează exercitarea recursului jurisdicțional de exercitarea în prealabil a recursului administrativ sau conferă recursului administrativ, dacă este efectuat, efecte juridice în planul recursului jurisdicțional. În acest fel ia naștere *recursul administrativ prealabil sesizării instanței de contencios administrativ*.



de reținut!

Recursul administrativ presupune existența prealabilă a unui act administrativ sau a unui fapt administrativ asimilat actului administrativ³⁶⁵; simpla cerere adresată administrației pentru eliberarea, spre exemplu, a unei autorizații nu poate fi considerată recurs administrativ. Doar în cazul *refuzului* de eliberare a autorizației sau a *lipsei unui răspuns* la cerere în termenul legal, atitudinea administrației dă naștere unei contestații care poate forma obiectul unui recurs administrativ. Particularul poate fi însă vătămat și printr-o *operațiune administrativă*, nu numai printr-un act administrativ, ca în cazul recursului jurisdicțional.

³⁶² Art.7, alin. 1, 3 și 5 modificate prin Legea nr. 212/2018 din 25 iulie 2018 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 și a altor acte normative publicată în Monitorul oficial nr. 658 din 30 iulie 2018.

³⁶³ Pentru o tratare detaliată a problematicii recursului (procedurii) prealabil administrativ, a se vedea Dacian Cosmin Dragoș, *Recursul administrativ și contenciosul administrativ*, Editura All Beck, 2001.

³⁶⁴ Constantin G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, Editura "Universala" Alcalay & Co., București, 1936, p.106.

³⁶⁵ C. G. Rarincescu, *op.cit.*, pp.106-108.



de reținut!

Sintagmele “procedură administrativă prealabilă”, “plângere prealabilă”, “procedură precontencioasă”, “recurs administrativ prealabil”, “recurs administrativ precontencios”, “procedură premergătoare acțiunii de contencios administrativ”³⁶⁶ se referă, indiferent de formularea uzitată, la *recursul administrativ* pe care particularii lezați în drepturile lor prin acțiunea sau inacțiunea unei autorități administrative sunt obligați sau au facultatea să-l exercite în fața autorității emitente sau a celei superioare acesteia, înainte de a promova o acțiune de contencios administrativ.

Conotația termenului de “recurs” în dreptul administrativ diferă de cea din dreptul procesual civil, unde este privit ca fiind “calea ordinară de atac prin care se cere unei instanțe judecătorești superioare modificarea unei hotărâri nelegale ori netemeinice, pronunțate de o instanță inferioară, sau casarea (desființarea) ei în vederea rejudecării”³⁶⁷. Dimpotrivă, știința dreptului administrativ definește “recursul” ca fiind “calea de atac sau mijlocul procedural care creează posibilitatea remedierii încălcărilor drepturilor subiective și a intereselor legitime în urma unor vătămări cauzate de către organele administrației de stat”³⁶⁸.



de reținut!

2. Fundamentul juridic al recursului administrativ se găsește în dreptul de petiționare al cetățenilor³⁶⁹, drept prevăzut de majoritatea constituțiilor sau legislațiilor moderne, și în principiul de drept administrativ al revocării actelor administrative³⁷⁰.

Recursul administrativ, chiar dacă se întemeiază pe dreptul de petiționare, nu se confundă cu simplele *cereri* adresate administrației, fundamentate și ele pe dreptul de petiționare³⁷¹. În cazul recursului administrativ ne aflăm în prezența unui *litigiu*, în care *se contestă* o decizie explicită sau implicită a organului administrativ. Simplele cereri nu presupun existența unui litigiu³⁷², însă, provocând administrația să răspundă, vor sta la baza deciziei explicite sau implicite care va fi atacată cu recurs administrativ.

³⁶⁶ Ion Deleanu, *Procedura civilă*, vol.I, Editura Servo-Sat, Arad, 1998, vol.I, p.334.

³⁶⁷ I. Stoenescu, S. Zilberstein, *Drept procesual civil, teoria generală*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1993, p.20.

³⁶⁸ Antonie Iorgovan, *op.cit.*, 1996, p.386.

³⁶⁹ J-M. Auby, M. Fromont, *op.cit.*, p.216; Corneliu Liviu Popescu, *nota (I) la decizia nr.416/1995 a Curții Supreme de Justiție, s. cont. adm*, în “Dreptul” nr.10/1997, p.105; Guy Isaac, *La procédure administrative non contentieuse*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1968, p.619.

³⁷⁰ Constantin G. Rarincescu, *op.cit.*, p.118.

³⁷¹ Georges Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétien, *Droit administratif*, 6^eedition revue, Edition Dalloz, Armand Colin, Paris, 1999, p.42

³⁷² J-M. Auby, M. Fromont, *op.cit.*, p.215; Jacques Chevallier, *L'Élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1970, p.34..

Recursul administrativ poate fi condiționat de lege, într-un fel sau altul, prin termene de intentare, prin condiții referitoare la petiționar, sau poate fi redus – în privința obiectului său - doar la aspecte de legalitate a actului administrativ. El poate fi *facultativ* sau *obligatoriu*.



de reținut!

3. Recurs grațios, recurs ierarhic, recurs de tutelă. În cazul în care persoana fizică sau juridică adresează o cerere de revocare organului emitent al actului administrativ, ne aflăm în prezența *recursului grațios*. În unele cazuri recursul grațios este singurul posibil, deoarece autoritatea administrativă constituie “ultima treaptă a ierarhiei administrative”³⁷³.

Dacă cererea de revocare sau anulare a actului administrativ este adresată organului ierarhic superior celui care a emis acel act, este vorba de *recurs ierarhic*. Dacă, dimpotrivă, cererea este adresată unui organ cu atribuții de control într-un anumit domeniu, dar care nu este, în ierarhia administrativă, superiorul ierarhic al organului controlat, ne aflăm în prezența *recursului ierarhic impropriu*³⁷⁴.

O altă formă de recurs administrativ este *recursul de tutelă*. Acesta se adresează autorității administrative însărcinate cu controlul deciziilor administrației publice descentralizate (de regulă prefectul), care însă are dreptul de a hotărî liber declanșarea controlului de tutelă³⁷⁵. Tutela administrativă are două forme: prima, mai dură, dă dreptul autorității de tutelă să anuleze, aprobe, autorizeze actul administrativ emis de o autoritate descentralizată, pe când forma moderată conferă autorității de tutelă doar dreptul de sesizare a unei jurisdicții administrative în vederea anulării acelui act administrativ³⁷⁶.



de reținut!

4. Relația recurs administrativ – recurs jurisdicțional. *Recursul administrativ* are un regim juridic distinct și nu poate fi confundat cu *recursul jurisdicțional (contencios)*. Sisteme de soluționare a litigiilor administrative în principiu separate și independente, primul se adresează administrației active, pe când al doilea este adresat instanțelor judecătorești³⁷⁷.

Problema care s-a pus în doctrina dreptului comparat este dacă în recurs se poate decide în defavoarea celui interesat, adică *minus petita*. Astfel, recursul poate fi considerat *subiectiv*, autoritatea emitentă sau superioară fiind ținută să răspundă petentului în limitele cererii sale, sau aceasta se poate considera sesizată doar în vederea aprecierii legalității *obiective* a actului atacat, caz în care actul va fi analizat în ansamblu? În legătură cu prima ipoteză, evident că reclamantului nu-i convine ca o cale de atac prevăzută pentru apărarea drepturilor sale să se întoarcă împotriva sa, agravându-i situația. Semnificația celei de-a doua ipoteze este aceea că

³⁷³ Constantin G. Rarincescu, *op.cit.*, p.109.

³⁷⁴ J-M. Auby, M. Fromont, *op.cit.*, p.218; J. Rivero, J. Waline, *op.cit.*, p.206.

³⁷⁵ R. Chapus, *op.cit.*, tome 1, p.581; G. Darcy, M. Paillet, *op.cit.*, p.20.

³⁷⁶ Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin, Véronique Inserguet-Brisset *Dictionnaire de droit administratif*, 2^e edition, Editions Dalloz, Armand Collin, Paris, 1999, p.282.

³⁷⁷ J-M. Auby, M. Fromont, *op.cit.*, p.215 ; G. Darcy, M. Paillet, *op.cit.*, p.22; J. Rivero, J. Waline, *op.cit.*, p.206.

cererea particularului declanșează doar controlul, nu-i stabilește limitele. Organul de recurs poate însă statua fără restricții *ultra petita*, adică să acorde reclamantului mai mult decât a cerut.



de reținut!

5. Justificarea teoretico-practică a recursului administrativ în general și a celui prealabil sesizării instanței de contencios administrativ în special.

Recursul administrativ prealabil a fost justificat în literatura de specialitate având în vedere mai multe aspecte și din mai multe puncte de vedere.

În primul rând, s-a subliniat că instituirea procedurii prealabile administrative are un dublu scop³⁷⁸. Din punctul de vedere al administrației, se dă posibilitatea organului emitent sau celui ierarhic superior să-și repare ele însele eventualele greșeli, asigurându-se astfel “o cale mai rapidă de restabilire a legalității”³⁷⁹. Știind că cetățenii au dreptul de a se adresa justiției pentru salvagardarea drepturilor subiective, funcționarii vor examina cu mai multă atenție și grijă reclamațiile acestora³⁸⁰.

Recursul prealabil este “un mijloc de protecție a autorității publice emitente sau care tace”, evitând chemarea sa în judecată ca pârât, suportarea unor cheltuieli de judecată, plata unor daune mai mari particularului lezat în dreptul său, și chiar “lezarea prestigiului său, prin pierderea unui proces public prin care s-a dovedit nu numai că a vătămat un particular, dar și că a rămas pasivă în înlăturarea acestei vătămări”³⁸¹.

În același timp, recursul prealabil are ca scop și protecția particularului, el având posibilitatea de a obține anularea actului sau emiterea lui “printr-o procedură administrativă (...) simplă, rapidă și scutită de taxa de timbru”³⁸². Pe de altă parte, dacă administrația răspunde negativ la recurs, susținerile particularului fiind considerate neîntemeiate, acesta va avea posibilitatea să-și evalueze obiectiv șansele de a câștiga procesul și va putea opta în cunoștință de cauză pentru această cale de drept.

La cele două scopuri expuse mai sus, protecția administrației respectiv a particularului, adăugăm încă unul, de asemenea relevat de doctrina de specialitate: degrevarea instanțelor judecătorești de contencios administrativ de acele litigii care pot fi soluționate pe cale administrativă³⁸³.

Doctrina germană³⁸⁴ legitimează recursul administrativ prealabil obligatoriu sub două aspecte: el evită, pe cât posibil, procesul, iar în cazul în care procesul este inevitabil, obligă părțile să definească cu precizie obiectul acestuia, astfel încât particularul va ști exact care sunt apărărilor administratorului, iar acesta din urmă va analiza actul emis anterior și va hotărî dacă poate să-i apere legalitatea în instanță.

Avantajul evident și de necontestat al recursului prealabil este acela că reclamantul are dreptul de a invoca, iar autoritatea publică de a aprecia, alături de motivele de *ilegalitate* ale actului administrativ, motive de *inoportunitate* ale acestuia³⁸⁵, pe când în fața instanței de contencios administrativ se pot invoca doar motive de ilegalitate a actului. Această posibilitate este recunoscută atât autorității emitente a actului, cât și autorității ierarhic superioare acesteia,

³⁷⁸ Editorial, *Perfecționarea sistemului legal de ocrotire a drepturilor persoanelor în raporturile cu organele administrației de stat*, în “Studii și cercetări juridice” nr.3/1967, p.315.

³⁷⁹ A. Iorgovan, *Tratat...*, op.cit., 1996, p.453 ; Editorial, op.cit., p.316 ; Mircea Anghene, *Controlul judecătoresc al legalității actelor administrative*, “Revista română de drept” nr. 6/1968, p.83.

³⁸⁰ G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien, *Droit administratif*, 6^e edition revue, Edition Dalloz, Armand Colin, Paris, 1999, p.57.

³⁸¹ C. L. Popescu, *nota (I) la decizia nr.416/1995 a Curții Supreme de Justiție, s. cont. administrativ*, op.cit., p.104.

³⁸² Mircea Preda, *Tratat elementar de drept administrativ român*, Editura Lumina Lex, 1996, p.169; T. Drăganu, *Introducere...*, op.cit., p.156; C. L. Popescu, *nota (I) la decizia nr.416/1995 a Curții Supreme de Justiție, s. cont. administrativ*, op.cit., p.103.

³⁸³ Radu Gherghinescu, *Reclamația prealabilă obligatorie la organul care a emis actul ilegal*, “Revista română de drept” nr. 4/1969, p.97.

³⁸⁴ J.-M. Auby, M. Fromont, op.cit., p.42.

³⁸⁵ În acest sens, a se vedea Constantin G. Rarincescu, op.cit., p.109 ; T. Drăganu, *Introducere...*, op.cit., p.157; Alexandru Negoită, *Legea contenciosului administrativ, aspecte de drept procesual*, în “Dreptul”, nr.7-8/1991, p.13.

fiind de principiu abordarea, în cadrul controlului administrativ, atât a aspectelor de legalitate cât și a celor de oportunitate³⁸⁶.

Recursul administrativ prealabil nu este însă la adăpost de critici. Mai mult, există opinii în conformitate cu care această cale de atac este anacronică, inutilă și chiar obstrucționistă, în totalitatea ei sau numai în parte.

În literatura de specialitate s-a fundamentat teza conform căreia recursul prealabil în cazul atacării refuzului sau tăcerii administrative nu mai este necesar. Astfel, s-a afirmat³⁸⁷ că în situația refuzului și a tăcerii administrative, organul administrativ a fost sesizat o dată, prin cererea inițială, a cărei rezolvare a fost refuzată explicit sau implicit, prin urmare o nouă sesizare este inutilă. Prin recursul administrativ, “petiționarul se expune aceleiași atitudini negative sau de indiferență”³⁸⁸. Mai mult, procedura prealabilă nu numai că întârzie restabilirea legalității de către instanțele judecătorești, dar dă naștere la unele complicații și dificultăți în aplicare³⁸⁹.

Potrivit Legii nr. 29/1990, în toate cazurile în care se intenta o acțiune în contencios administrativ trebuia efectuată procedura prealabilă. Unii autori și-au exprimat nedumerirea față de această soluție, arătând că “este nepotrivit ca în cazurile în care administrația refuză să satisfacă cererea referitoare la un drept recunoscut de lege sau nici măcar nu răspunde, să fii obligat să te adresezi autorității respective, expunându-te aceleiași atitudini. În asemenea situații, procedura administrativă prealabilă nu face decât să prelungească abuzul autorității administrative”³⁹⁰.

Se mai susține că inutilitatea procedurii prealabile este determinată și de existența principiului revocării actelor administrative. Astfel, organul emitent sau cel ierarhic superior pot revoca actul ilegal oricând, din oficiu, nu numai la sesizare³⁹¹. De asemenea, nu trebuie uitat că, deoarece recursul grațios, fiind un autocontrol al administrației, determină o judecată în propria cauză³⁹², el poate păcătu prin subiectivism, acest lucru întâmplându-se, de fapt, în majoritatea cazurilor.

Recursul ierarhic, deopotrivă, suferă de același neajuns³⁹³, întrucât superiorul ierarhic va fi mai degrabă tentat să apere structurile administrației și să-și acopere subalternul, decât să dea satisfacție particularului. Pe de altă parte însă, această atitudine subiectivă comportă riscul ca, în cazul pierderii procesului, superiorul ierarhic să fie considerat răspunzător alături de subalternul său și obligat la plata unor daune.

³⁸⁶ Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.50.

³⁸⁷ M. Anghene, *op.cit.*, p.81 ; Editorial, *op.cit.*, p.316 ; I. Stoescu, S. Zilberstein, *Drept procesual civil, teoria generală*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1993, p.453.

³⁸⁸ A. Iorgovan, I. Moraru, D. Mustăța, *op.cit.*, p.213 ; Romulus Ionescu, *Drept administrativ*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1970, p.374.

³⁸⁹ A. Iorgovan, I. Moraru, D. Mustăța, *op.cit.*, p.213 Viorel Mihai Ciobanu, *Termenul prevăzute de articolul 5 din Legea contenciosului administrativ*, în “Dreptul”, nr.1/1992, p.26 ; Idem, *nota (II) la decizia nr.416/1995 a Curții Supreme de Justiție, s. cont. administrativ, op.cit.*, p.107.

³⁹⁰ V. M. Ciobanu, *Termenul prevăzute de articolul 5 din Legea contenciosului administrativ*, în “Dreptul”, nr.1/1992, p.26 ; Idem, *nota (II) la decizia nr.416/1995 a Curții Supreme de Justiție, s. cont. administrativ, op.cit.*, p.107 ; A. Iorgovan, *Tratat...*, *op.cit.*, p.592 ; Ion Deleanu, *Tratat de procedură civilă*, vol.II, Editura Europa Nova, București, 1997, p.289, nota 36.

³⁹¹ *Ibidem*, p.453.

³⁹² T. Drăganu, *Introducere...*, *op.cit.*, p.156

³⁹³ Constantin G. Rarincescu, *op.cit.*, p.110.



de reținut!

6. Recursul administrativ prealabil sesizării instanței de contencios administrativ în reglementarea actuală.

Legea nr.554/2004 reglementează, în tradiția legislației românești, recursul administrativ prealabil obligatoriu, soluție aparent laudabilă, însă ulterior, analizând alte dispoziții ale legii și mai ales modul de reglementare al instituției revocării, se poate observa că eficiența recursului administrativ este periclitată.

Astfel, analizând textul legal, considerăm că trăsăturile caracteristice ale recursului administrativ prealabil sunt următoarele:



a) recursul administrativ poate fi *grațios* (adresat autorității emitente a actului administrativ) sau *ierarhic* (adresat autorității superioare ierarhic, atunci când aceasta există³⁹⁴).

Dacă sunt sesizate, *concomitent sau succesiv, ambele* autorități, iar acestea nu-și coordonează răspunsul, soluția favorabilă petiționarului (anularea sau revocarea actului) se va impune în fața celei de soluționare negativă (refuzul explicit sau implicit de revocare), indiferent dacă ea vine de la organul superior sau de la cel emitent, și indiferent de succesiunea răspunsurilor. *Termenul de sesizare a instanței* va începe însă în momentul primirii primului răspuns sau expirării primului termen de răspuns.

Trebuie precizat aici că organul ierarhic superior nu se poate dezinvesti de soluționarea recursului ierarhic, pe motivul că a fost introdus și recurs grațios, deoarece scopul celor două recursuri este relativ diferit, la fel și controlul declanșat prin ele (ierarhic, respectiv intern), prin urmare fiecare autoritate este obligată să răspundă.

Credem însă că recursul ierarhic poate fi exercitat, în lipsa unei prevederi contrare, *omisso medio*, adică nu la autoritatea imediat superioară, ci la cea aflată pe un palier mai înalt în ierarhia administrativă.

Rămâne însă întrebarea dacă autoritatea publică superioară poate *anula* actul emis de o autoritate inferioară? Considerăm că anularea este posibilă în principiu, pe baza reglementărilor care guvernează funcționarea celor două instituții, însă superiorul ierarhic nu va putea emite un alt act administrativ decât dacă atribuția nu este exclusiv prevăzută în competența emitentului. În acest caz, autoritatea ierarhic superioară va emite un act de obligare a emitentului la înlocuirea actului anulat cu unul legal. Emitentul poate însă contesta acest ordin pe calea contenciosului administrativ, deoarece acum actele de control ierarhic nu mai sunt exceptate de la controlul direct în contencios administrativ.



b) *obligativitatea* recursului administrativ prealabil este impusă de lege numai în cazul acțiunilor în *anularea unui act administrativ*, nu și în cazul acțiunilor întemeiate

³⁹⁴ Spre exemplu, în cazul primarului, nu există autoritate superioară în ceea ce privește atribuțiile de autoritate locală autonomă.

pe tăcerea administrației sau pe refuzul nejustificat de rezolvare a cererii. În aceste ultime cazuri, justificarea inutilității recursului prealabil constă în aceea că persoana fizică sau juridică nu mai trebuie supusă încă o dată unui refuz din partea administrației, prin urmare poate intenta direct acțiunea în fața instanței de contencios administrativ.



c) de asemenea, recursul prealabil este *obligatoriu* numai în cazul acțiunilor exercitate de *persoanele fizice sau juridice*, vătămate în drepturile sau interesele lor legitime prin

acte administrative, *nu* și a acțiunilor exercitate în temeiul unei legitimări procesuale active speciale (prefectul, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, Ministerul public, Avocatul poporului), a acțiunilor contra ordonanțelor guvernamentale, precum și în cazul excepției de ilegalitate (art.7 alin.5).

Dacă în cazul acțiunii vizând ordonanțele guvernamentale și a excepției de ilegalitate acceptăm faptul că recursul administrativ prealabil nu se justifică, deoarece este vorba de o problemă de neconstituționalitate, respectiv din rațiuni de celeritate a actului de justiție, iar Avocatului poporului intentează acțiunea după ce procedurile specifice de conciliere nu au dat rezultate, nu putem accepta ideea exceptării autorităților publice (Ministerul public, Prefectul,

Agenția Națională a Funcționarilor Publici) de la obligativitatea recursului administrativ prealabil, considerând soluția legală ca fiind extrem de criticabilă și neavenită.

Astfel, nu vedem de ce Ministerul public, Prefectul sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici nu pot încerca soluționarea pe cale amiabilă a conflictului juridic, aceasta fiind de fapt menirea procedurii prealabile administrative? Practica administrativă ne arată, în cazul Prefectului sau a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, o receptivitate destul de mare a autorităților publice la solicitările de revocare a unor acte administrative ilegale, prin urmare recursul administrativ, cel puțin în aceste cazuri, își face din plin datoria³⁹⁵.

³⁹⁵ A se vedea statisticile de la comentariul art.3.

De altfel, am arătat deja că în cazul prefectului, recursul administrativ prevăzut de Legea nr.340/2004 este în continuare obligatoriu, în considerarea faptului că este o lege specială față de Legea nr.554/2004.

Singurul efect al dispoziției art.7 alin.5 asupra legislației preexistente privește caracterul facultativ al procedurii prealabile în cazul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, care, înainte, era ținută să efectueze procedura prealabilă prevăzută de Legea nr.29/1990.

De asemenea, potrivit art. 7, alin 5 modificat prin Legea n. 212/2018, nu este obligatorie plângerea prealabilă în cazul acțiunilor îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice. Acest articol în forma modificată, precizează lipsa obligativității și în cazurile prevăzute la art. 2 alin. (2) (cazul refuzului și a tăcerii administrației) și la art. 4 (cazul excepției de ilegalitate).



d) termenul de introducere a recursului administrativ este de *30 de zile* de la comunicarea actului administrativ *individual*³⁹⁶. Natura juridică a termenului *pare a fi* aceea de termen de *recomandare*³⁹⁷, deoarece el este dublat de termenul de *6 luni*, calculat de la *emiterea* actului administrativ³⁹⁸, calificat expres de lege ca fiind termen de *prescripție*.

Legiuitorul a complicat însă destul de mult situația, plasând în mâinile autorității publice emitente sau ierarhic superioare *puterea discreționară de a aprecia temeinicia motivelor invocate* de persoana fizică sau juridică în justificarea depășirii termenului de 30 de zile. Astfel, tendința evidentă a autorității publice va fi aceea de a considera motivele pentru care termenul a fost depășit ca fiind netemeinice, și recursul administrativ inadmisibil, cu efectul imediat al inadmisibilității acțiunii în justiție; corelativul ne este oferit însă de *acțiunea pentru exces de putere*, care este menită a contracara tocmai astfel de atitudini, și de a proteja drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, în cazul de față dreptul la acces în justiție. Prin urmare, odată cu acțiunea în *anularea* actului administrativ, persoană fizică sau juridică va introduce și o acțiune vizând *excesul de putere* al autorității publice în aprecierea motivelor invocate pentru justificarea depășirii termenului de recurs administrativ, urmând ca instanța de contencios administrativ să judece mai întâi acțiunea vizând temeinicia motivelor de depășire, și numai apoi, în caz de admiterea a acestei acțiuni, să soluționeze acțiunea în anularea actului administrativ. Operațiunea de calificare a motivelor ca “netemeinice” de către autoritatea publică este supusă cenzurii ulterioare a instanței de contencios administrativ, prin urmare practica judiciară va avea un rol covârșitor în identificarea “motivele temeinice”. Criteriul care ar trebui avut în vedere aici este cel stabilit de C.pr.civ. pentru *repunerea în termen* (art.103): *împrejurări mai presus de voința persoanei*, fiind relevantă și practica judiciară în materie³⁹⁹. Simplul fapt că funcționarul public a fost în concediu medical nu constituie o împrejurare mai presus de voința sa care să justifice, în baza art. 103 C. proc. civ., *repunerea în termen*⁴⁰⁰. Poate fi însă considerat motiv temeinic pentru depășirea termenului împrejurarea lipsei din țară a persoanei fizice destinate a actului administrativ, atunci când actul a fost comunicat prin afișare pe ușa locuinței.

Revenind la *natura juridică* a termenului de 30 de zile, în lumina aspectelor relevate mai sus, putem afirma că depășirea sa, fără motive întemeiate, are ca efect atât inadmisibilitatea

³⁹⁶ Momentul concret luat în calcul pentru curgerea termenului trebuie să fie cel al *luării la cunoștință efectivă* a actului, ori a prezumării luării la cunoștință, nu cel al expedierii aceluia act prin poștă - instanțele judecătorești solicită dovada expedierii comunicării, pentru a putea prezuma luarea la cunoștință – Tribunalul București, secția de contencios administrativ, sentința nr.302/1992, în Dan Lupașcu, Valentina Sandu, Diana Pasăre, Florea Muha, *Culegere de practică judiciară a Tribunalului București, 1992-1998*, Editura All-Beck, 1999, p.39. Pe de altă parte, simpla luare la cunoștință de către cel interesat, în orice mod, despre emiterea și conținutul actului, de la funcționari publici sau într-o audiență, nu este suficientă pentru a determina curgerea termenului, dacă actul nu a fost comunicat formal celui interesat - Ilie Iovănaș, *Drept administrativ*, vol.II, Editura Servo-Sat, Arad, 1997, p.139. De asemenea, Curtea Supremă de Justiție a decis, în temeiul vechii legi, că nu pot fi aplicate la calcularea termenului pentru recursul grațios, prin analogie, dispozițiile art.284 C. pr. civ., privind data de la care se socotește comunicată hotărârea pentru partea care face apel înainte de comunicare - Curtea Supremă de Justiție, s. cont. adm, dec. nr. 749/1996, în Theodor Mrejeru, *Culegere de decizii ale Curții Supreme de Justiție, secția de contencios administrativ*, vol.II, Editor Tribuna Economică, 1999, p.77.

³⁹⁷ A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.*, p.314.

³⁹⁸ Data emiterii actului administrativ este cuprinsă în antetul acestuia, alături de numărul actului, pe când cea de comunicare rezultă de pe confirmarea de primire a actului sau din alte dovezi aduse în sprijinul acestei aserțiuni, atunci când nu există confirmare de primire.

³⁹⁹ A se vedea, spre exemplu, C.S.J., secția de contencios administrativ, decizia nr. 3441 din 13 noiembrie 2002, în All Beck, Buletinul Jurisprudenței - format electronic.

⁴⁰⁰ C .S.J., secția de contencios administrativ, decizia nr. 2689 din 25 septembrie 2002,

recursului administrativ, cât și a acțiunii în fața instanței de contencios administrativ, prin urmare nu este un termen de recomandare fără efecte juridice.

Momentul la care *recursul grațios se consideră introdus* este cel al expedierii prin poștă⁴⁰¹, al primirii mesajului de poștă electronică (e-mail)⁴⁰², al înregistrării direct la sediul autorității publice, respectiv al consemnării în scris a reclamației verbale. Forma scrisă a recursului sau consemnarea acestuia în scris se impune, deoarece numai astfel se poate face, ulterior, dovada efectuării lui. Un eventual recurs verbal neconsemnat în scris ar face dovada mai dificilă⁴⁰³; în cazul în care, însă, în cursul procesului autoritatea pârâtă recunoaște efectuarea recursului verbal, ea nu va mai putea ridica ulterior excepția neefectuării lui⁴⁰⁴.

Recursul administrativ (“reclamația”, în conformitate cu Ordonanța Guvernului nr.27/2002, art.7) trebuie să precizeze datele de identificare ale petentului⁴⁰⁵ și să fie semnat de acesta, petițiile anonime atrăgând clasarea. Din păcate, legea nu impune motivarea recursului administrativ, soluție contrară reglementărilor moderne în dreptul comparat⁴⁰⁶. Cu toate acestea, dată fiind dualitatea recurs administrativ – recurs administrativ jurisdicțional, între care petiționarul trebuie uneori să aleagă, considerăm necesară precizarea măcar a textului de lege pe care se întemeiază recursul (Legea nr.554/2004, art.7, respectiv legea specială privind jurisdicția administrativă).



e) Legea nu se pronunță cu privire la *termenul de efectuare* a recursului administrativ în cazul actelor administrative *normative*, care se *publică*, nu se comunică, însă nici nu îl exclude expres sau implicit din punct de vedere al obligativității. În cazul acestor acte, care pot fi atacate oricând în fața instanței de contencios administrativ (art.11 alin.4), recursul administrativ prealabil este obligatoriu și poate fi exercitat *oricând înainte de intentarea acțiunii* în fața instanței de contencios administrativ; prin urmare, *acțiunea* nu va putea fi exercitată decât *după* efectuarea recursului administrativ și primirea unui răspuns din partea autorității publice emitente, respectiv după expirarea termenului de răspuns.

⁴⁰¹ Recursul administrativ se consideră introdus în termen dacă a fost predat recomandat la oficiul poștal înainte de împlinirea termenului - Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.1434/2000, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție*, 2000, p.754

⁴⁰² În conformitate cu art.2 al Ordonanței Guvernului nr.27/2002, este acceptată formularea petițiilor prin e-mail. În acest caz, particularul trebuie să se asigure că mesajul său a ajuns la destinație, eventual prin solicitarea unei confirmări, iar mesajul transmis trebuie salvat în fișierul de ieșiri (*outbox*), care dovedește trimiterea lui la adresa electronică oficială a instituției sau autorității publice la o anumită dată.

Dacă instituția are un *site* oficial unde se pot înregistra reclamațiile, este necesar ca petiționarul să se asigure că există și o modalitate de confirmare a înregistrării reclamației sale, eventual prin primirea unui mesaj tip *e-mail* de confirmare. În lipsa unei astfel de posibilități, dovada înregistrării se poate face prin tipărirea *site*-ului oficial în așa fel încât să se poată citi reclamația și data înregistrării ei. Dacă data curentă nu este afișată pe pagina de internet, este preferabilă recurgerea la altă modalitate de depunere a recursului administrativ.

⁴⁰³ Dovada nu este însă imposibilă, mai ales dacă autoritatea publică pârâtă nu se opune; astfel, sesizarea verbală a Ministerului Educației Naționale s-a făcut în cursul unei audiențe la Direcția de Control a acestui minister, și a fost recunoscută de autoritatea publică - Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.962/2000 și decizia nr.40/1994, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție*, 2000, p.767

⁴⁰⁴ Trib. jud. Neamț, sent.nr.11/1991, în V.I. Prisăcaru, *op.cit.*, p.495.

⁴⁰⁵ Ordonanța nu precizează care sunt acestea, dar credem că este vorba cel puțin despre nume, prenume, domiciliu.

⁴⁰⁶ G.Brabant, N.Questionaux, C.Wiener, *op.cit.*, p.264 ; R.Chapus, *Droit du contentieux...*, *op.cit.*, p.571 ; G.Peiser, *op.cit.*, p.121.



f) termenul de soluționare a recursului administrativ prealabil este de 30 de zile, cu posibilitatea de prelungire cu maxim 15 zile, prin decizie a conducătorului autorității publice, atunci când aspectele sesizate prin recurs necesită o cercetare mai amănunțită (art.8 și 9 ale Ordonanței Guvernului nr.27/2002, la care face trimitere art.2 alin.1 lit.g din lege, la acest din urmă articol făcând trimitere art.7 alin.4 din lege).



g) dacă, în urma recursului administrativ, *autoritatea publică este în imposibilitate de revocare a actului administrativ* datorită incidenței art.1 alin.6 din lege⁴⁰⁷, referitor la irevocabilitatea actelor intrate în circuitul civil, ea este obligată să solicite instanței de contencios administrativ *constatarea nulității actului administrativ*, urmând ca reclamantul să facă cerere de intervenție în proces doar pentru obținerea despăgubirilor pentru daune materiale sau morale. Ne-am exprimat deja critic cu privire la aceste dispoziții legale⁴⁰⁸. Nu vedem de ce este posibilă anularea actului de către instanță, întemeiată pe rațiuni de interes public, la cererea autorității publice emitente, dar nu este permisă revocarea lui de către această autoritate, știut fiind faptul că revocarea este, în esență, tot o decizie de anulare, aflată la dispoziția autorității emitente a actului. În aceste condiții, se pune chiar problema existenței revocării ca instituție juridică. Contraponderea deciziei de revocare ar constitui-o nașterea dreptului celor care au încheiat contractul civil de a fi despăgubiți, dacă au fost de bună credință la încheierea lui, precum și de a ataca în contencios administrativ actul de revocare, pentru verificarea legalității lui.



h) situația *terților* față de actul administrativ individual este una privilegiată în mod nejustificat, deoarece ei vor putea exercita recursul administrativ prealabil din momentul *luării la cunoștință* a existenței actului administrativ vătămător, *în limita termenului de 6 luni* de la emiterea actului administrativ, fără a fi nevoiți să justifice depășirea unui termen de 30 de zile de la efectivă luare la cunoștință, nici chiar dacă destinatarul actului, autoritatea publică sau altă persoană care are interes în menținerea actului face această dovadă. Prin urmare, singurul termen care li se aplică *terților* pentru efectuarea procedurii prealabile este cel de 6 luni; nu este clar dacă aceasta a fost intenția legiuitorului⁴⁰⁹, însă aceasta este interpretarea textului legal.

⁴⁰⁷ "Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ nelegal poate să solicite instanței constatarea nulității acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice. În cazul admiterii acțiunii, instanța se va pronunța, la cerere, și asupra legalității actelor civile încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor civile produse".

⁴⁰⁸ A se vedea D.C.Dragoș, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, Editura All Beck, 2005, comentariul de la art.1 alin.6.

⁴⁰⁹ Explicațiile inițiatorului sunt neclare, însă concluzia noastră este sprijinită de precizarea conform căreia de la regula motivării depășirii termenului de 30 de zile este reglementată o singură excepție, pentru terța persoană - A. Iorgovan, *Noua lege....., op.cit.*, p.314. Prin urmare, dacă terța persoană nu trebuie să motiveze depășirea termenului, înseamnă că acesta nu i se aplică, fiind un simplu termen de recomandare, fără efecte juridice.

Propunere de lege ferenda. În ce ne privește, considerăm că practica judiciară deja statornicită⁴¹⁰ la data adoptării noii legi a contenciosului administrativ ar fi justificat lipsa unui text legal care să “rezolve” situația terților, iar dacă tot s-a dorit o astfel de reglementare, ea ar fi trebuit să aibă următoarele coordonate: terța persoană are posibilitatea de a efectua recursul administrativ în termen de 30 de zile de la efectivă *luare la cunoștință* a existenței actului administrativ, cu condiția ca această luare la cunoștință să nu intervină la mai mult de 6 luni de la *emiterea* actului administrativ vătămător.



i) *Efectul devolutiv al recursului administrativ și problema aplicării principiului non reformatio in pejus.*

O problemă care a stat în atenția doctrinei dreptului comparat⁴¹¹ este dacă organul emitent sau cel ierarhic superior poate decide în defavoarea celui interesat, adică *minus petita*. Cu alte cuvinte, natura recursului administrativ este una *subiectivă*, autoritatea emitentă sau superioară fiind ținută să răspundă petentului în limitele cererii sale, sau se poate considera sesizată în vederea aprecierii legalității *obiective* a actului atacat, caz în care actul va fi analizat în ansamblu? Mai concret, persoana fizică sau juridică determină limitele soluționării recursului, sau îl declanșează doar, neavând nici o influență asupra soluției?

Soluția, în lipsa unei prevederi exprese a legii contenciosului administrativ, se desprinde din interpretarea voinței legiuitorului, și din principiile aplicabile căilor de atac administrative. Din economia acestei reglementări, rezultă că recursul administrativ este atât o cale de obținere, de către particular, a unei rezolvări mai rapide a litigiului, deci o cale de atacare a actului administrativ, cât și o oportunitate oferită administrației de a-și revoca actele ilegale. Prin urmare, dacă emitentul sau superiorul ierarhic descoperă, în cursul analizării recursului, că actul este ilegal sau inoportun, însă nu în sensul invocat de particular, el poate emite un nou act, care vatămă într-o mai mare măsură drepturile acestuia, sau, dimpotrivă, satisface pretențiile petentului. Această posibilitate există, pentru superiorul ierarhic, doar atunci când actul nu este de competența exclusivă a organului inferior, în caz contrar calea de urmat fiind cea a îndrumărilor obligatorii date inferiorului pentru a emite un alt act.

Administrația a verificat, astfel, legalitatea obiectivă a actului administrativ, iar petentul, chiar dacă i se înrăutățește situația, are la îndemână calea justiției pentru a dobândi satisfacție. El se va adresa însă instanței împotriva noului act, nu a celui inițial care a fost, implicit, revocat. Fiind vorba de o cale de atac administrativă, nu judiciară, guvernată de principiile controlului administrativ intern sau ierarhic, nu se aplică principiul *non reformatio in pejus*⁴¹². Procedura prealabilă nu se mai efectuează, deoarece ar fi inutilă, noul act fiind emis tocmai în urma unei astfel de proceduri.

⁴¹⁰ Curtea Supremă de Justiție, s. cont. adm, dec. nr. 884/1996, în M. Preda, V. Anghel, *op.cit.*, p.606; în același sens, Curtea Supremă de Justiție, s. cont. adm., decizia nr.1416/2000, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție*, 2000, p.765.

⁴¹¹ Posibilitatea reformării actului administrativ în defavoarea reclamantului este deschisă, fără restricții, în Germania, iar în Franța este posibilă ca regulă generală, comportând, deci, și excepții. Organul de recurs poate însă statua fără restricții *ultra petita*, adică să acorde reclamantului mai mult decât a cerut - G.Brabant, N.Questionaux, C.Wiener, *op.cit.*, p.277.

⁴¹² În sensul atacării actului inițial doar atunci când prin rezolvarea recursului administrativ se confirmă soluția anterioară, nu și când se emite un nou act, a se vedea I. Iovănaș, *op.cit.*, p.162. Și M.Anghene susține, în temeiul legii nr.1/1967, că acțiunea în justiție se va îndrepta împotriva ultimului act emis – *op.cit.*, p.83.



j) Sanctiunea neexercitării recursului administrativ. Respingerea de către instanță a acțiunii neprecedate de recursul prealabil, va fi făcută pe motiv de *prematuritate*, atunci când termenul de exercitare⁴¹³ a recursului administrativ nu a expirat, respectiv de *inadmisibilitate*, atunci când recursul administrativ nu mai poate fi efectuat (după 6 luni de la emiterea actului administrativ). Instanța noastră supremă a decis că în acest caz cererea va fi respinsă ca *inadmisibilă*, deoarece procedura prealabilă este o condiție specială de exercițiu a dreptului la acțiune⁴¹⁴.



k) Obiectul recursului administrativ va fi întotdeauna, *revocarea actului administrativ ilegal*, despăgubirile putând fi cerute, în principiu, numai în fața instanței de

⁴¹³ Aceeași soluție se impune în cazul în care cel vătămat a introdus recursul grațios, dar apoi a depus cererea de chemare în judecată înainte de a fi primit răspuns la acel recurs și înainte ca termenul de răspuns să se fi împlinit - C. L. Popescu, *nota (I)...*, *op.cit.*, p.106

⁴¹⁴ Curtea Supremă de Justiție, s. cont. adm, dec. nr. 416/1995, în "Dreptul" nr.10/1997, p.101-102; Curtea Supremă de Justiție, s. cont. adm, dec. nr. 134/1991, în V. Bogdănescu, L. Pastor și colab., *Probleme de drept din deciziile Curții Supreme de Justiție, 1990-1992*, Editura Orizonturi, București, 1993, p.645; Curtea de Apel Pitești, decizia nr.79/1998, în Ș. Crișu, E.D. Crișu, *Repertoriu de practică și literatură juridică, 1997-2000*, Editura Argessis, 2000, p.247. Pentru doctrina aferentă acestei jurisprudențe, a se vedea, în același sens, V.M. Ciobanu, *nota (II) la decizia nr.416/1995 a Curții Supreme de Justiție, op.cit.*, p.109; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.376, iar în sens contrar, C.L. Popescu, *nota (I) la decizia nr.416/1995 a Curții Supreme de Justiție, op.cit.*, p.105; V.I. Prisăcaru, *op.cit.*, p.198; M. Preda, *op.cit.*, p.184.

contencios administrativ, odată cu cererea de anulare sau ulterior. Dacă actul a fost revocat de către emitent, reclamantul are deschisă acțiunea de drept comun în despăgubiri, întemeiată pe actul de revocare, care dovedește culpa autorității publice.

Despăgubirile ar putea fi cerute, teoretic, prin intermediul recursului administrativ, și direct autorității care a revocat actul, care să le acorde în urma efectuării unei expertize, însă în practică suntem convinși că autoritatea publică va prefera, de cele mai multe ori, obținerea de către reclamant a unei hotărâri judecătorești, pentru a fi “acoperită”. Pentru a formula această concluzie avem în vedere și dispozițiile art.72 din Statutul funcționarilor publici, care condiționează acțiunea în regres a autorității publice contra funcționarului vinovat de emiterea actului, de existența unei hotărâri judecătorești de obligare a autorității publice. Prin urmare, sumele nu vor putea fi recuperate de la funcționarii publici vinovați decât atunci când există o hotărâre judecătorească de condamnare a autorității publice, nu și pe baza unei simple expertize.



1) *Concilierea în litigiile privind contractele administrative.* Plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative are semnificația concilierii în cazul litigiilor comerciale, dispozițiile Codului de procedură civilă fiind aplicabile în mod corespunzător. În acest caz, plângerea trebuie făcută în termenul de 6 luni, care va începe să curgă:

- a) de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui;

b) de la data modificării contractului sau, după caz, de la data refuzului cererii de modificare făcute de către una dintre părți, în cazul litigiilor legate de modificarea contractului;

c) de la data încălcării obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de executarea contractului;

d) de la data expirării duratei contractului sau, după caz, de la data apariției oricărei alte cauze care atrage stingerea obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de încetarea contractului;

e) de la data constatării caracterului interpretabil al unei clauze contractuale, în cazul litigiilor legate de interpretarea contractului.

Recursul administrativ prealabil se aplică doar în cazul actelor administrative, nu și al contractelor prevăzute de art.2 lit.c teza a doua, pentru care legea face trimitere la procedura concilierii din materie comercială, prevăzută în C.pr.civilă. Observăm astfel, o îndepărtare a regimului juridic al contractelor asimilate actului administrativ tipic de regimul specific contractului administrativ, și asimilarea lor, sub acest aspect, contractelor comerciale, soluție care credem că putea fi evitată, în ideea de a sublinia mai mult specificul administrativ al acestor contracte.

Procedura de conciliere, reglementată de art.720¹ C.pr.civ., presupune ca reclamantul să convoace partea adversă la conciliere, comunicându-i în scris pretențiile sale și temeiul lor legal, precum și toate actele doveditoare pe care se sprijină acestea. Convocarea se va face prin scrisoare recomandată cu dovadă de primire, prin telegramă, telex, fax sau orice alt mijloc de comunicare care asigură transmiterea textului actului și confirmarea primirii acestuia. Convocarea se poate face și prin înmânarea înscrisurilor sub semnătură de primire. Data

convocării pentru conciliere nu se va fixa mai devreme de 15 zile de la data primirii actelor comunicate. Rezultatul concilierii se va consemna într-un înscris cu arătarea pretențiilor reciproce referitoare la obiectul litigiului și a punctului de vedere al fiecărei părți. Înscrisul despre rezultatul concilierii ori, în cazul în care pârâtul nu a dat curs convocării, dovada că de la data primirii acestei convocări au trecut 30 de zile, se anexează la cererea de chemare în judecată. Instanța competentă să “arbitreze” concilierea este instanța de contencios administrativ competentă să judece și litigiile născute din contract, în temeiul art.8 alin.2 din legea contenciosului administrativ (fiind vorba de o chestiune de aplicare și executare a contractului administrativ).



de reținut!

2. Recursul administrativ jurisdicțional și actul administrativ jurisdicțional.

2.1. Sediul materiei se află în Constituție (art.21 alin.4 – “jurisdicțiile administrative sunt facultative și gratuite”) și în art.6 al Legii nr.554/2004, care reia textul constituțional și-l dezvoltă.



de reținut!

2.2. Natura juridică a procedurilor administrativ jurisdicționale. Înainte de revizuirea constituțională din 2003, recursul administrativ jurisdicțional trebuia obligatoriu exercitat înainte de sesizarea instanței de contencios administrativ, sub sancțiunea decăderii, fiind, prin urmare, un *recurs administrativ prealabil* sesizării acestei instanțe⁴¹⁵.



Deși a rămas un recurs prealabil sesizării instanței de contencios administrativ, caracterul obligatoriu al recursului administrativ jurisdicțional nu mai subzistă, el devenind facultativ în considerarea dispozițiilor art.21 alin.4 din legea fundamentală, conform căruia „jurisdicțiile administrative sunt facultative și gratuite”.

Astfel, persoanele fizice sau juridice nu mai sunt obligate să recurgă la recursul administrativ-jurisdicțional atunci când intenționează să conteste un act administrativ pentru care legea prevede această procedură, putând intenta direct acțiunea în contencios administrativ. Urmare a acestei realități juridice consacrate constituțional, Legea contenciosului administrativ

⁴¹⁵ În acest sens, s-a precizat că “soluționarea litigiilor de către administrație, deci emiterea de acte administrative cu caracter jurisdicțional, nu poate fi decât o fază prealabilă acțiunii în justiție” - A.Iorgovan, *Tratat..., op.cit.*, p.131. În sensul identității de regim juridic între recursul administrativ prealabil tipic și recursul administrativ jurisdicțional s-a pronunțat și Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, în deciziile sale – a se vedea decizia nr.823/2000, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție*, 2000, p.1005

reglementează problema raportului dintre recursul administrativ jurisdicțional și acțiunea în contencios administrativ pe următoarele coordonate:

a) jurisdicțiile administrative speciale sunt *facultative și gratuite*, prin urmare, dacă prin lege este reglementată o anumită procedură administrativ jurisdicțională de contestare a unui act administrativ, ea poate fi urmată de petiționar sau, în egală măsură, acesta poate sesiza direct instanța de contencios administrativ;

b) de asemenea, dacă *procedura administrativ jurisdicțională este formată din fond și căi de atac*, petiționarul are opțiunea de a *renunța la căile de atac* administrativ jurisdicționale și de a intenta acțiune în contencios administrativ, de această dată într-un termen special, de 15 zile.

c) după exercitarea căilor de atac administrativ jurisdicționale prevăzute de legea specială se poate intenta *acțiune în contencios administrativ*, în termenul special de 15 zile.



de reținut!

2.3. Etape în procedura de contestare. Pentru a înțelege mai bine această procedură de contestare, vom detalia în continuare etapele ei, începând cu emiterea actului administrativ atacat:

2.3.1. Autoritatea administrativă emite un *act administrativ ilegal* (sau refuză explicit sau implicit soluționarea unei cereri) pentru care legea specială prevede căi administrativ jurisdicționale de atac.

2.3.2. În acest moment, cel vătămat în drepturi prin actul administrativ ilegal are opțiune între: **(a)** efectuarea *recursului administrativ* (procedurii administrative prealabile) prevăzut la art.7, și apoi contestarea în contencios administrativ în termenul de 6 luni, sau **(b)** utilizarea

recursului administrativ-jurisdicțional (procedurii administrativ jurisdicționale) prevăzute de legea specială (de exemplu, Codul fiscal). Opțiunea trebuie să fie clară (cu indicarea legii speciale și a articolului de lege, respectiv a Legii nr.554/2004, art.7), deoarece uneori organul de soluționare a recursului administrativ jurisdicțional poate fi același cu cel competent să soluționeze recursul administrativ tipic.

2.3.3. Dacă cel vătămat alege cea de-a doua soluție, organul administrativ jurisdicțional va soluționa litigiul, prin *emiterea unui act administrativ jurisdicțional* (din acest moment devine aplicabil art.6 din lege). Observăm că, după sesizarea organului administrativ jurisdicțional și până la emiterea actului administrativ jurisdicțional, petentul mai poate renunța⁴¹⁶ la alegerea făcută prin cererea de soluționare a litigiului, și să opteze pentru procedura de contestare obișnuită, care presupune și efectuarea recursului administrativ prealabil prevăzut de art.7 din lege⁴¹⁷.



2.3.4. Din acest moment, actul administrativ jurisdicțional poate fi contestat:

a) direct în fața instanței de *contencios administrativ*, în termen de *15 zile* de la *comunicare*, atunci când *nu există* căi administrativ jurisdicționale de atac prevăzute în legea specială;

b) direct în fața instanței de *contencios administrativ*, în termen de *15 zile* de la *notificarea* prevăzută la art.6 alin.3 (adresată organului administrativ jurisdicțional competent să soluționeze calea de atac, nu celui care a soluționat litigiul în fond, prin emiterea actului administrativ jurisdicțional), atunci când *legea specială prevede* căi administrativ jurisdicționale de atac;

c) în fața *organului administrativ jurisdicțional* competent să soluționeze *calea de atac administrativ jurisdicțională*, atunci când legea prevede o astfel de cale de atac, și în termenul prevăzut de acea lege specială. Ajuns aici, petentul are din nou *opțiune*, între **(c1)** finalizarea căii de atac⁴¹⁸ și atacarea în fața instanței de contencios administrativ a actului administrativ jurisdicțional, în termen de 15 zile de la emiterea deciziei de soluționare (termenul de soluționare a căii de atac fiind, dacă legea specială nu prevede altfel, cel de 30 de zile cu posibilitate de prelungire cu încă 15 zile, reglementat de Ordonanța Guvernului nr.27/2002), respectiv **(c2)** renunțarea la calea de atac prin notificare urmată de decizia organului administrativ jurisdicțional (art.6 alin.4), și atacarea actului administrativ jurisdicțional în fața instanței de contencios administrativ, în termen de 15 zile de la decizie.



de reținut!

2.4. Modul de reglementare al **procedurii de renunțare la jurisdicția administrativă** (art.6 alin.4) impune discutarea anumitor aspecte:

⁴¹⁶ Procedura de renunțare este cea prevăzută în alin.4 al art.6.

⁴¹⁷ A se vedea, în acest sens, A. Iorgovan, *Noua lege....., op.cit.*, p.311.

⁴¹⁸ În cazul unor căi administrativ jurisdicționale de atac multiple, se aplică aceeași procedură, fără a se putea „sări” peste etapele legale de contestare.

a) procedura este aplicabilă atât în fața organului administrativ jurisdicțional ce soluționează fondul (contestația îndreptată împotriva actului administrativ tipic), cât și în fața organului administrativ jurisdicțional ce soluționează căile de atac administrativ jurisdicționale.

b) procedura presupune două etape: *notificarea* adresată de petent organului administrativ jurisdicțional sesizat (1) respectiv emiterea de către organul administrativ jurisdicțional sesizat a unei *decizii de constatare* a acestei notificări (2). Dacă notificarea poate fi adresată până la momentul emiterii deciziei de soluționare a litigiului (fiind aplicabile termenele prevăzute în legea specială, respectiv cel din Ordonanța Guvernului nr.27/2002), decizia de constatare poate fi emisă (în condițiile omisiunii legiuitorului de a prevedea un termen prin legea contenciosului administrativ) - în termenul prevăzut de Ordonanța Guvernului nr.27/2002, notificarea fiind, în esență, o petiție.

c) în aceste condiții, considerăm *criticabilă* această procedură, ce presupune acceptul organului administrativ jurisdicțional, știută fiind tendința administrației românești de a se folosi de orice dispoziție legală pentru a întârzia declanșarea acțiunilor de contencios administrativ, și experiența relevantă de aplicarea legilor speciale în materie fiscală, care cereau emiterea unui act administrativ jurisdicțional pentru admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ, fără a preciza un termen pentru emiterea lui (Ordonanța Guvernului nr.13/2001, spre exemplu). Considerăm că *era suficientă notificarea* adresată organului administrativ jurisdicțional, ce putea fi dovedită **cu data de înregistrare** la registratura acestuia.

Datorită faptului că *numai decizia de constatare a notificării declanșează termenul de sesizare a instanței de contencios administrativ*, putem afirma că suntem în prezența unei alterări a dreptului fundamental al petentului de a renunța la jurisdicția administrativă sesizată, drept ce rezultă indirect din caracterul facultativ al acesteia, prin umare partea finală a art.6 alin.4 este *neconstituțională*.



de reținut!

2.5. Recursurile (procedurile) administrativ-jurisdicționale reglementate în legislația română.

Fiind reglementări anterioare Legii nr.554/2004, caracterul administrativ-jurisdicțional al acestor proceduri poate fi apreciat în funcție de două aspecte: fie procedura de contestare asigură contradictorialitatea soluționării litigiului (respectiv dreptul de apărare), cerință specifică legii contenciosului administrativ (1), fie legea califică expres procedura de contestare ca fiind administrativ-jurisdicțională (2).



Astfel, **Codul de procedură fiscală - Ordonanța Guvernului nr.92/2003**⁴¹⁹, constituie în prezent sediul materiei pentru principalul recurs administrativ-jurisdicțional (art.174-187)⁴²⁰. În conformitate cu această reglementare, *contestația* (cale administrativă de atac care nu înlătură dreptul la acțiune al celui care se consideră lezat în drepturile sale printr-un act administrativ fiscal sau prin lipsa acestuia), formulată împotriva actelor administrative fiscale, se depune la organul fiscal, respectiv vamal, al cărui act administrativ este atacat, *în termen* de 30 de zile de la data comunicării actului administrativ fiscal (sub sancțiunea decăderii).



O altă reglementare este **Legea nr. 33/1994**⁴²¹ privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică prevede o procedură administrativ-jurisdicțională, parte a procedurii de expropriere. Astfel, persoanele fizice și juridice notificate în legătură cu propunerile de expropriere pot face “întâmpinare”, în 45 de zile de la aceasta, care se depune la primarul localității unde se află imobilul supus exproprierii, și se soluționează de o Comisie, numită de Guvern sau de Delegația permanentă a Consiliului județean, după caz. Termenul de soluționare este de 30 de zile, iar decizia trebuie să fie motivată. Respingerea propunerilor expropriatorului dă dreptul acestuia să revină cu alte propuneri, care, dacă sunt din nou respinse, legitimează acțiunea în instanța de contencios administrativ⁴²², în 15 zile de la această a doua respingere. Caracterul administrativ-jurisdicțional este dat de modul de constituire a comisiei, posibilitatea

⁴¹⁹ Publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 560 din 24 iunie 2004, modificată prin Ordonanța Guvernului nr.20/2005.

⁴²⁰ A se vedea Corneliu Liviu Popescu, *Natura administrativ-jurisdicțională a procedurii fiscale prevăzute de Codul de procedură fiscală*, în “Revista de drept al afacerilor” nr.2/2004, p.8; Idem, *Frauda la Constituție realizată de Legea nr.174/2004 pentru aprobarea O.G. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, prin calificarea expresă a procedurii fiscale drept procedură administrativă*, în “Curierul judiciar” nr.7-8/2004, p.196.

⁴²¹ Publicată în “Monitorul oficial al României”, partea I, nr.139 din 2 iunie 1994

⁴²² Așa cum corect s-a subliniat în literatura de specialitate, expropriatorul va contesta respingerea propunerilor, iar titularii de drepturi *admiterea* propunerilor – Fl. Baiaș, B. Dumitrache, *Discuții pe marginea legii nr.33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică*, în “Dreptul” nr.4/1995, p.24.

solicitării unor date și informații suplimentare, audierea persoanelor interesate, consemnarea în hotărârea pronunțată a acordului dintre părți⁴²³.

Secțiunea a III-a

Condiția de admitere a acțiunii în contencios administrativ: actul administrativ sau formele asimilate acestuia să fie ilegale



de reținut!

1. Modificarea textului constituțional de bază în 2003. Efecte.

Modificarea art.48 din forma inițială a Constituției, în sensul introducerii sintagmei de “interes legitim”, a fost realizată în urma propunerilor *de lege ferenda* înaintate de o mare parte a doctrinei de drept administrativ, în frunte cu prof. Antonie Iorgovan, pe timpul cât a fost în vigoare Legea nr.29/1990. Propunerile *de lege ferenda* aveau în vedere sistemul de contencios administrativ francez, divizat între contenciosul de plină jurisdicție întemeiat pe vătămarea unui drept subiectiv, și contenciosul de anulare, pentru exces de putere, întemeiat pe existența unui interes legitim. Din păcate, însă, așa cum reiese din formularea art.52 din Constituția republicată, text legal ce înlocuiește vechiul art.48, acțiunilor întemeiate pe vătămarea drepturilor subiective li se alătură o categorie nouă de acțiuni, întemeiate pe interesul legitim, *regimul juridic al celor două tipuri de acțiuni fiind identic!*



Astfel, în prezent *temeiurile* acțiunii în contencios administrativ sunt: a) vătămarea unui drept al persoanei (fizice sau juridice), respectiv b) vătămarea unui interes legitim, aparținând tot persoanei fizice sau juridice. De fapt, este vorba de *afirmarea vătămării* unui drept subiectiv sau a unui interes legitim, în momentul intentării acțiunii în contencios administrativ, și de *dovedirea* acestei vătămări, pe parcursul procesului, în urma judecării pe fond a cauzei.



Vătămarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim poate proveni: a) de la un act administrativ; b) ca urmare a nesoluționării în termenul legal a unei cereri; c) ca urmare a refuzului nejustificat de rezolvare a unei cereri, *fapt asimilat prin art.2 alin.2 actului administrativ*⁴²⁴. Este vorba, în esență, despre actul administrativ, respectiv refuzul nejustificat explicit sau implicit de rezolvare a unei cereri.

⁴²³ Liviu Giurgiu, *Considerații în legătură cu Legea nr.33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică*, în “Dreptul” nr. 2/1995, p.19; Ibidem, *Domeniul public*, Editura Tehnică, București, 1997, p.119.

⁴²⁴ Art.2 alin. 2: “se asimilează actelor administrative unilaterale și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal”.



Interpretarea textelor legale în conformitate cu definițiile date noțiunilor în art.2 duce la concluzia că:

a) *contenciosul administrativ subiectiv* este întemeiat pe dreptul subiectiv sau interesul legitim (noțiuni care se suprapun, după cum vom vedea); din această perspectivă, consacrarea unui contencios întemeiat pe interesul legitim nu a avut succes; ar fi avut o astfel de semnificație însușirea unei acțiuni a persoanei care justifică un interes procesual legitim și personal în anularea unui act ilegal în mod obiectiv.

b) *contenciosul administrativ obiectiv* este întemeiat fie pe legitimarea procesuală specială a unor subiecte de drept public (Ministerul public, prefectul, Agenția Națională a Funcționarilor Publici), fie pe interesul public; având în vedere această ultimă noțiune, avem o nouă concepție a contenciosului administrativ, care permite acțiunea populară.



de reținut!

2. Interesul public. Noțiune. În ceea ce privește noțiunea **interesului public**, o constantă a dreptului administrativ și public, extrem de greu de definit, legea contenciosului administrativ totuși o definește, axată pe mai multe coordonate. Astfel, interesul legitim public vizează: a) ordinea de drept; b) democrația constituțională; c) garantarea drepturilor, libertăților, și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor (nu însă și ale persoanelor juridice, acestea fiind omise); d) satisfacerea nevoilor comunitare; e) realizarea competențelor autorităților publice.

Pentru prima dată în România, vor fi admisibile așadar acțiuni în contencios administrativ vizând anularea unor acte administrative ilegale pe motivul că ele grevează nejustificat bugetul comunității locale (“satisfacerea nevoilor comunitare”), sau acțiuni privind obligarea prefectului să ia act de dizolvarea de drept a unui consiliu local, sau obligarea secretarului municipiului să propună prefectului constatarea încetării mandatului unui consilier local pe motiv de incompatibilitate (“realizarea competențelor autorităților publice”), aspecte ce acoperă un mare gol reglementar resimțit de practica noastră administrativă.



de reținut!

3. Definițiile excesului de putere, a dreptului vătămat, a interesului legitim privat și public. Considerăm că aceste definiții bulversează întreaga concepție logică a contenciosului administrativ modern, alterând unitatea de gândire și logica necesară a unei astfel de reglementări⁴²⁵.

⁴²⁵ Pentru o analiză complexă a variantelor posibile de reglementare a acestor instituții prin legea contenciosului administrativ, realizată după revizuirea Constituției dar înainte de adoptarea noii legi, a se vedea D. C. Dragoș, *Implicațiile revizuirii Constituției asupra contenciosului administrativ: discuții privind semnificația sintagmei “interes legitim”*, Pandectele române, supliment 2004 “In honorem Ion Deleanu”, p.69-93.



3.1. Astfel, *interesul legitim privat* este definit ca “posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat” (art.2).

Interesul legitim, așa cum este el înțeles în doctrină și în jurisprudența franceză din care s-ar părea că s-a inspirat legiuitorul constituant român, nu conferă posibilitatea reclamantului să ceară administrației ceva, să obțină obligarea ei la emiterea unui act, și cu atât mai mult nu poate justifica o cerere de despăgubiri. El poate fi folosit doar în combinație cu ilegalitatea obiectivă a actului administrativ, pentru a determina anularea actului administrativ, și nimic mai mult.

În recursul pentru exces de putere francez, interesul legitim este interesul procesual care trebuie verificat în litigiile de contencios administrativ, pe când ilegalitatea obiectivă a actului administrativ este cea care determină admiterea acțiunii pe fond.

Dacă se dorea preluarea corectă și la noi a recursului pentru exces de putere, formularea textului constituțional trebuia să scoată în evidență diferențierea de regim juridic între acțiunea în anulare (de exemplu, “orice persoană fizică sau juridică interesată poate solicita instanței de contencios administrativ anularea unui act administrativ ilegal”) și acțiunea de plină jurisdicție (formulată ca în fostul art.48, condiționată așadar de vătămarea unui drept subiectiv), urmând ca prin legea contenciosului administrativ să fie specificate caracteristicile interesului – legitim, personal, direct, etc.

Legiuitorul constituant, prin formularea utilizată, a complicat situația într-un mod destul de bizar dacă avem în vedere intențiile inițiale, asimilând dreptului subiectiv interesul legitim. Dată fiind această situație, care nu mai poate fi remediată decât la următoarea revizuire, singurul corectiv posibil ar fi fost cel promovat pe cale legală, prin legea contenciosului administrativ, care să aducă anumite precizări utile.

Din păcate, după cum reiese din lege, s-a mers pe aceeași linie de gândire, asimilându-se acțiunea întemeiată pe interesul legitim celei întemeiate pe dreptul subiectiv.

Mai mult, noțiunea *interesului legitim privat*, astfel cum este definită, se confundă cu dreptul subiectiv (existent în considerarea unui drept viitor), și se aseamănă cu “*dreptul eventual*” – dreptul subiectiv căruia îi lipsește fie obiectul, fie subiectul activ, și care conferă titularului lor un grad redus de putere și de certitudine (ex: dreptul la repararea unui prejudiciu susceptibil a se produce în viitor)⁴²⁶, sau cu *dreptul subiectiv virtual*, sintagmă introdusă de prof. I. Santai⁴²⁷, pe care am înțeles-o în sensul că dreptul subiectiv este pe cale să se nască, dar încă nu s-a născut, existând și posibilitatea de a nu se mai naște în viitor.



3.2. *Excesul de putere* este definit ca fiind exercitarea dreptului de apreciere, aparținând autorităților administrației publice, prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

⁴²⁶ Drepturile viitoare nu se confundă cu simplele năzuințe, expectative sau speranțe cu privire la dobândirea în viitor a unui drept subiectiv – M. Costin, M. Mureșan, V. Ursa, *op.cit.*, p.227.

⁴²⁷ Ioan Santai, *Comentarii și propuneri la proiectul de lege a contenciosului administrativ*, în A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.*, p.102.

privește realizarea unei acțiuni, emiterea unui act, sau abținerea de la acțiune, numită *putere discreționară* – spre exemplu, dreptul prefectului de a aprecia dacă se impune sau nu sesizarea Guvernului în vederea dizolvării consiliului local, în temeiul art.57 din Legea nr.215/2001. Acest drept de apreciere face ca, indiferent de decizia luată de prefect, ea să fie legală. Prin urmare, doar prin instituirea unei acțiuni întemeiată pe excesul de putere discreționară – adică pe exercitarea cu rea-credință a dreptului de apreciere – se poate exercita un control judecătoresc asupra deciziilor luate cu putere discreționară. Deși practica administrativă românească ar avea nevoie de un astfel de control, trebuie amintit faptul că în sistemul nostru de drept principiul separației puterilor în stat este incompatibil cu eventuala posibilitate a instanțelor judecătorești de a se pune în locul autorităților publice și a aprecia chestiunile care exced legalității acțiunii administrative, adică aspectele de oportunitate, în caz contrar judecătorul devenind funcționar public.

Refuzând consacrarea conceptului clasic al excesului de putere discreționară, legiuitorul consacră un alt concept, conform căruia *excesul de putere discreționară este similar cu ilegalitatea subiectivă sau obiectivă a actului administrativ*.



3.3. Prin *drepturi vătămăte*, în sensul legii contenciosului administrativ, se înțelege orice drept prevăzut de Constituție, de lege sau de alt act normativ, caruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ.



de reținut!

4. Admiterea acțiunii în contencios administrativ. În contextul celor arătate mai sus, admiterea unei acțiuni în contencios administrativ poate interveni atunci când instanța constată, după aprecierea condițiilor de admisibilitate și judecarea fondului litigiului, că:

a) actul atacat este ilegal în mod obiectiv (vatămă interesul public), deoarece a încălcat dispoziții legale ce-i reglementează emiterea sau încheierea.

b) actul administrativ este ilegal în mod subiectiv (vatămă drepturi subiective sau interese legitime private), În acest caz existând o încălcare a reglementărilor ce vizează dreptul subiectiv sau interesul legitim, indiferent de faptul că actul este legal sau nu în mod obiectiv.

c) refuzul (explicit sau implicit) de a soluționa o cerere este nejustificat, fiind contrar unor reglementări ce apără drepturi subiective.



Autoevaluare:

1. Definiți noțiunea de contencios administrativ și precizați sediul materiei contenciosului administrativ!
2. Precizați caracteristicile acțiunii de contencios administrativ subiectiv!
3. Care sunt caracteristicile acțiunii de contencios administrativ obiectiv?
4. Precizați condițiile de admisibilitate ale acțiunii în contencios administrativ! Precizați care este consecința neîndeplinirii acestor condiții!
5. Cine se bucură potrivit legii de legitimare procesuala activa?
6. Explicați conceptul de persoană vatamata!
7. Precizați caracteristicile acțiunii prefectului în contencios administrativ!
8. Care sunt caracteristicile acțiunii Avocatului poporului în contencios administrativ?
9. Care sunt condițiile în care o entitate are potrivit legii legitimare procesuala pasiva?
10. Caracterizați cele două acțiuni de contencios administrativ pe care le poate introduce Ministerul Public!
11. Explicați conceptul de autoritate publica!
12. Explicați conceptele de ilegalitate obiectivă și ilegalitate subiectivă!
13. Definiți tacerea administrației!
14. Definiți refuzul nejustificat!
15. Care sunt termenele de intentare a acțiunii în contencios administrativ? Cum curg acestea?
16. Explicați în ce constă obiectul acțiunii!
17. Precizați criteriile de determinare a instanței competente să judece litigii de contencios administrativ!
18. Precizați categoriile de acte care sunt exceptate în mod absolut de la controlul instanțelor de contencios administrativ!
19. Care sunt actele exceptate în mod relativ de la controlul instanțelor de contencios?
20. Explicați conceptul de procedură administrativă prealabilă și precizați expresiile echivalente acesteia!
21. Precizați și explicați caracteristicile recursului administrativ prealabil în contextul reglementării actuale.

Secvența II . Aspecte procedurale în contenciosul administrativ

I.Cuprinsul secvenței



1. *Obiectul acțiunii judiciare.*
2. *Cerințe procedurale.*
3. *Suspendarea executării actului administrativ.*
4. *Introducerea în cauză a funcționarului public vinovat de emiterea/elaborarea actului administrativ.*
5. *Soluții posibile în dispozitiv.*
6. *Excepția de ilegalitate.*
7. *Procedura de executare a hotărârilor de contencios administrativ*

III. Obiectivele secvenței



- *O1: Să precizeze în ce poate consta obiectul acțiunii judiciare.*
- *O2: Să precizeze cerințele procedurale în cazul acțiunii de contencios administrativ.*
- *O3: Să explice modalitățile în care poate interveni suspendarea executării actului administrativ.*
- *O4: Să prezinte caracteristicile acțiunii în situația introducerii în cauză a funcționarului public vinovat de emiterea/elaborarea actului administrativ.*
- *O5: Să precizeze care pot fi soluții posibile în dispozitiv.*
- *O6: Să precizeze caracteristicile excepției de ilegalitate.*
- *O7: sa prezinte etapele din cadrul procedurii de executare a hotărârilor de contencios administrativ*

IV. Cuvinte cheie



Obiectul acțiunii judiciare, cerințe procedurale, suspendarea executării actului administrative, introducerea în cauză a funcționarului public vinovat de emiterea/elaborarea actului administrative, soluții posibile în dispozitiv, excepția de ilegalitate, procedura de executare a hotărârilor de contencios administrativ



de reținut!

1. Obiectul acțiunii judiciare.

Pentru început, este util să reamintim distincția ce trebuie făcută între contenciosul administrativ *obiectiv* și cel *subiectiv*, primul fiind un proces “contra actului administrativ”, raportat la legele care-i guvernează emiterea, pe când al doilea are în centrul său preocuparea față de drepturile subiective ale persoanelor fizice sau juridice, fără a se ocupa de legalitatea obiectivă a actului administrativ.

Obiectul acțiunii de contencios administrativ este circumscris de ipotezele în care poate fi sesizată instanța de contencios administrativ, după cum urmează:



a) **actul administrativ ilegal în mod subiectiv.** În cazul *actului administrativ* ce vatămă *drepturi* subiective (sau *interese legitime*), după efectuarea recursului administrativ prealabil, mai exact după primirea unui răspuns explicit (refuz nejustificat) sau implicit (tăcerea administrativă) negativ la recursul administrativ.

Situația opusă este aceea în care autoritatea publică răspunde *favorabil* petiționarului, în urma soluționării recursului administrativ prealabil. Trebuie avut însă în vedere faptul că răspunsul favorabil nu presupune automat *revocarea* actului vătămător, prin urmare nu conferă siguranță celui vătămat. În consecință, un simplu răspuns al autorității publice conform căruia petiționarul are dreptate în susținerile sale nu este suficient, dacă nu coincide cu (sau este urmat de) *revocarea efectivă* a actului. *Revocarea actului administrativ ilegal* prin intermediul actului emis ca urmare a soluționării recursului administrativ trebuie să fie *expresă* și *explicită*, clară, *neîndoielnică*. În caz contrar, petiționarul va trebui să apeleze totuși la instanța de judecată pentru obligarea autorității publice la *revocare*, și, dacă este cazul, la emiterea unui alt act, conform legii. Dacă, însă, buna-credință a petiționarului face ca termenul de constatare a actului administrativ, nerevocat de autoritatea publică care a răspuns favorabil la recursul administrativ, să expire, dreptul de exercitare a acțiunii se stinge, prin urmare trebuie acordată o mare atenție manifestărilor de voință ale autorității publice.

De asemenea, *revocarea actului administrativ vătămător* trebuie urmată, uneori - dacă s-a cerut prin recursul administrativ - de *emiterea unui alt act*, de această dată legal; în lipsa unei astfel de măsuri, acțiunea poate fi intentată, fără a fi nevoie să se mai reia procedura petiție - refuz - acțiune în instanță.

Revocarea poate fi împiedicată de faptul că actul administrativ a intrat în circuitul civil și a devenit *irevocabil*, caz în care din răspunsul autorității publice *emitente* la recursul administrativ trebuie să rezulte acest lucru în mod clar, și să fie urmat de *intentarea acțiunii în constatare* prevăzută de art.1 alin.6. Situația se complică, pe de altă parte, atunci când *organul superior ierarhic* ajunge la concluzia că actul este ilegal, în urma soluționării recursului administrativ, dat fiind faptul că numai organul emitent are legitimare procesuală activă conform art.1 alin.6. În acest caz, organul superior ierarhic va solicita organului emitent, în baza raportului de subordonare, *intentarea acțiunii în contencios administrativ* pentru constatarea ilegalității actului administrativ. În fine, reamintim aici faptul că *revocarea actului administrativ* nu scutește petiționarul de *intentarea acțiunii în fața instanței de contencios administrativ*, pentru *despăgubiri*.

Sintetizând, avem următoarele situații: **(1)** răspuns favorabil la recursul administrativ, prin care actul administrativ este și revocat, iar dacă s-a solicitat, emiterea unui alt act administrativ - acțiunea în instanță mai este necesară doar pentru despăgubiri; **(2)** răspuns favorabil, dar care nu este urmat de *revocarea actului*, respectiv urmat de *revocarea actului* dar fără emiterea unuia nou - acțiunea este necesară, pentru anularea în întregime sau parțială a actului și/sau obligarea la emiterea unuia legal, plus despăgubiri; **(3)** răspuns nefavorabil explicit sau implicit - acțiunea poate fi intentată pentru anularea (totală sau parțială) a actului, obligarea la emiterea unui alt act și/sau despăgubiri.



b) refuzul nejustificat explicit sau implicit. În cazul refuzului nejustificat acesta poate fi obligarea autorității publice la emiterea unui act administrativ sau la efectuarea unei operațiuni administrative, precum și plata despăgubirilor pentru daune materiale și/sau morale⁴²⁸.



c) acțiunea directă exclusiv pentru despăgubiri este admisibilă în trei cazuri: în cazul reglementat de art.9 alin.4, atunci când o ordonanță a fost declarată neconstituțională în urma unei excepții ridicate în altă cauză (**c1**), în cazul reglementat de art.9 alin.1,2 și 3, odată cu ridicarea excepției de neconstituționalitate (**c2**), respectiv atunci când autoritatea publică sesizează ea însăși instanța de contencios administrativ în vederea constatării nulității actului, fiind în imposibilitate de a-l revoca (**c3**).

În afară de aceste situații, nu este admisibilă o acțiune intentată *exclusiv* pentru obținerea de *despăgubiri* pentru daune materiale, sau pentru despăgubiri pentru daune materiale și morale, *fără a se cere anularea actului administrativ vătămător încă atacabil pe cale directă*, chiar dacă se ridică excepția de ilegalitate a actului administrativ. Argumentul pentru această soluție este legat de faptul că ridicarea excepției de ilegalitate este admisibilă doar atunci când nu mai este posibilă anularea directă a actului administrativ *care produce, nemijlocit, vătămarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim*, prin urmare ea va fi admisibilă atunci când este vorba de un act administrativ care *nu* vatămă direct, nemijlocit, dreptul sau interesul părții, indiferent de faptul că acesta este anulabil pe cale directă sau nu.

Spre exemplu, dacă un act administrativ unilateral ilegal (o dispoziție a primarului) este emis în temeiul unui alt act, individual sau normativ (o hotărâre guvernamentală), ridicarea excepției de ilegalitate față de acesta din urmă (hotărârea guvernamentală) este admisibilă, deoarece vătămarea dreptului sau interesului este efectul direct al actului atacat direct cu acțiune în anulare (dispoziția primarului), și numai indirect a hotărârii guvernamentale. Nu este însă admisibilă ridicarea excepției de ilegalitate a dispoziției primarului, într-un proces intentat pentru despăgubiri, dacă ea mai poate fi atacată cu acțiune directă în anulare. Justificarea opiniei pe care o susținem stă în faptul că procedura în fața instanțelor contencios administrativ are în vedere, în primul rând, desființarea prin intermediul lor a actelor administrative ilegale, și numai apoi, în subsidiar, dacă anularea nu mai este posibilă sau dacă ea nu profită imediat părții, ignorarea actului administrativ ilegal ca urmare a ridicării excepției de ilegalitate.



d) în cazul acțiunilor de **contencios administrativ obiectiv** (intentate de prefect, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, Ministerul public, persoanele juridice de drept public) nu se pot solicita despăgubiri, ci doar anularea actului sau obligarea la rezolvarea cererii.

⁴²⁸ A se vedea și art.18 alin.1 din lege.



e) în cazul acțiunilor de contencios administrativ subiectiv intentate de **Avocatul poporului** sau de **Ministerul public**, reclamantul introdus în proces va aprecia dacă solicită și despăgubiri, în acest caz completându-și acțiunea introductivă.



f) în cazul **contractelor administrative** (este vorba de cele enumerate la art.2 alin.1 lit.c teza a doua), obiectul acțiunii este circumscris parțial de art.18 alin.4 din lege, care arată soluțiile pe care le poate hotărî instanța de contencios administrativ: în faza *premergătoare* încheierii contractului – obligarea autorității publice la încheierea contractului, iar în faza *posterioară* încheierii acestuia – anularea contractului, obligarea părților la îndeplinirea unei obligații sau suplinirea voinței acestora atunci când interesul public o cere, obligarea la plata unor despăgubiri. Considerăm că aici mai intră și obligarea autorității publice la emiterea unor acte sau efectuarea unor operațiuni premergătoare atribuirii contractului administrativ, precum și anularea unor astfel de acte sau operațiuni.



g) **acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului**. Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe poate introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate, în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță (art. 9 alin 1) ⁴²⁹.

Textul art.9⁴³⁰ din legea contenciosului administrativ vizează, în esență, două aspecte: *sesizarea Curții constituționale* în urma unei acțiuni intentate cu acest scop exclusiv în fața instanței de contencios administrativ (1), respectiv soluționarea cererilor de *despăgubiri* întemeiate pe ordonanțe *declarate (total sau parțial) neconstituționale*, știut fiind faptul că instanța de control constituțional poate doar să declare o ordonanță neconstituțională, nu poate

⁴²⁹ Alin. (1) al art. 9 a fost modificat de articolul unic din LEGEA nr. 100 din 9 mai 2008, publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 375 din 16 mai 2008.

⁴³⁰ Prin DECIZIA CURȚII CONSTITUȚIONALE nr. 660 din 4 iulie 2007, publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 525 din 2 august 2007, a fost admisă excepția de neconstituționalitate a art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 în măsura în care permite ca acțiunea introdusă la instanța de contencios administrativ să aibă ca obiect principal constatarea neconstituționalității unei ordonanțe sau a unei dispoziții dintr-o ordonanță.

DECIZIA CURȚII CONSTITUȚIONALE nr. 660 din 4 iulie 2007, publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 525 din 2 august 2007 se referă la art. 9 din Legea nr. 554/2004 în forma pe care o avea înainte de LEGEA nr. 262 din 19 iulie 2007, publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 510 din 30 iulie 2007.

Conform art. 147 din CONSTITUȚIA ROMÂNIEI republicată în MONITORUL OFICIAL nr. 767 din 31 octombrie 2003, dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare, precum și cele din regulamente, constatate ca fiind neconstituționale, își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept.

În aceste condiții, dispozițiile art. 9, în forma avută anterior ultimelor modificări, au fost suspendate în intervalul 2 august 2007-14 septembrie 2007, în măsura în care permit ca acțiunea introdusă la instanța de contencios administrativ să aibă ca obiect principal constatarea neconstituționalității unei ordonanțe sau a unei dispoziții dintr-o ordonanță, iar începând cu data de 15 septembrie 2007 acestea și-au încetat efectele juridice.

acorda despăgubiri (2). Pârâtul va fi, în ambele cazuri, Guvernul, iar ca “funcționar public vinovat” de emiterea actului poate fi chemat în judecată Primul Ministru și miniștrii ce au contrasemnat ordonanța⁴³¹.

Actiunea poate avea ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonante ale Guvernului, anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum și, după caz, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative.

În acest context, vom reține doar două ipoteze în care textul legal se aplică:



● **ordonanța nu a fost încă declarată ca fiind neconstituțională.** Pentru ca o ordonanță să fie cercetată de Curtea constituțională și declarată neconstituțională, o instanță judecătorească trebuie să sesizeze Curtea cu o excepție ridicată în fața ei; de aceea, Legea nr.554/2004 consacră, în aplicarea textului constituțional, posibilitatea ca *acțiunea în despăgubiri să poată fi intentată chiar înainte de declararea ca neconstituțională a ordonanței*, tocmai pentru a facilita sesizarea Curții constituționale de către o instanță de judecată.

Această interpretare dată textului legal are avantajul de a demonta contradicția între art.9 alin.1 și art.art.5 alin.1 lit.a, primul sugerând că este vorba de o acțiune în anulare a ordonanței, iar cel de-al doilea având menirea de a excepta ordonanțele guvernamentale de la controlul instanțelor de contencios administrativ.

Art.11 alin.4 precizează că ordonanțele pot fi atacate *oricând*. Se ridică însă întrebarea dacă acțiunea poate fi intentată până la aprobarea ordonanței prin lege, sau și după acest moment? Considerăm că, prin aprobare, Parlamentul verifică în ce mod a fost respectată legea de abilitare de către Guvern, își însușește dispozițiile ordonanței și le aprobă printr-o lege, *fără ca ordonanța să devină propriu zis lege*; prin urmare, ea mai poate fi încadrată în sfera de aplicare a textului art.126 din Constituție și după aprobarea de către Parlament⁴³². Problema este însă că în acest moment avem regimuri diferite pentru *ordonanțe* și *legi*, numai primele putând beneficia de dispozițiile art.126 din Constituție și de cele ale art.9 din Legea nr.554/2004. Corelativul este, în cazul legilor neconstituționale, faptul că orice persoană fizică sau juridică are posibilitatea de a intenta o acțiune în anulare contra unui act administrativ de punere în aplicare a legii, ridicând excepția de neconstituționalitate a acelei legi și demonstrând astfel ilegalitatea actului (neconstituționalitatea este o formă mai gravă de ilegalitate).

Concluzia pe care o susținem, cum că nu suntem în prezența unei acțiuni în anulare a ordonanței, ci a uneia în despăgubiri, este confirmată și de prevederea conform căreia “instanța, după pronunțarea Curții constituționale, repune cauza pe rol și va da termen, cu citarea părților, (...)”; ne întrebăm, în acest context, ce motive mai sunt pentru a continua judecarea acestui proces, dacă nu judecarea cererii de despăgubiri, știut fiind faptul că ordonanța este deja suspendată de drept, ci doar acordă despăgubiri după declararea ei ca neconstituțională.

⁴³¹ A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.*, p.320.

⁴³² În sens contrar, A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.*, p.320.



• **ordonanța a fost declarată neconstituțională.** În ipoteza reglementată de alin.4, acțiunea este admisibilă atunci când o ordonanță a fost declarată neconstituțională în urma unei excepții ridicate în altă cauză. *Termenul de intentare* a acțiunii va fi de 6 luni, respectiv, pentru motive temeinice, de un an de la publicarea deciziei de neconstituționalitate în “Monitorul Oficial al României”, partea I.



de reținut!

2. Cerințe procedurale.

Reclamantul anexează la acțiune copia actului administrativ pe care îl ataca sau, după caz, răspunsul autorității publice prin care i se comunica refuzul rezolvării cererii sale. În situația în care reclamantul nu a primit niciun răspuns la cererea sa, va depune la dosar copia cererii, certificată prin numărul și data înregistrării la autoritatea publică, precum și orice înscris care face dovada îndeplinirii procedurii prealabile, dacă acest demers era obligatoriu. În situația în care reclamantul introduce acțiune împotriva autorității care refuză să pună în executare actul administrativ emis în urma soluționării favorabile a cererii ori a plângerii prealabile, va depune la dosar și copia certificată după acest act."

În continuare, la primirea cererii, instanța va dispune citarea părților și va putea cere autorității al cărei act (sau refuz) este atacat să îi comunice de urgență acel act (sau motivația refuzului), împreună cu întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei.

Dacă autoritatea publică nu trimite în termenul stabilit de instanță lucrările cerute, conducătorul acesteia va fi obligat, prin încheiere interlocutorie, să plătească statului, cu titlu de amendă judiciară, 10% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi de întârziere nejustificată.

În consecință, vom sintetiza situațiile juridice ce apar ca urmare a aplicării textului legal astfel:



(1) în cazul atacării **actului administrativ tipic**, reclamantul va depune, odată cu cererea introductivă de instanță, copia actului administrativ atacat (a), copia recursului administrativ prealabil înregistrat la autoritatea publică (b), respectiv răspunsul nefavorabil la recursul administrativ (c) .

Terțul față de actul administrativ, aflat în imposibilitate de a obține copia actului administrativ vătămat de la destinatar sau de la autoritatea publică, va afirma doar existența actului, urmând a deveni aplicabile dispozițiile art.13 alin.2- instanța va solicita autorității publice emitente comunicarea, de urgență, a actului atacat, stabilind pentru aceasta și un termen, de preferință scurt, deoarece litigiile de contencios administrativ trebuie judecate cu celeritate. Astfel, conform art.13, la primirea cererii, instanța dispune citarea părților și poate cere

autoritatii al carei act este atacat sa ii comunice de urgenta acel act, impreuna cu intreaga documentatie care a stat la baza emiterii lui, precum si orice alte lucrari necesare pentru solutionarea cauzei. In mod corespunzator se procedeaza si in cazul actiunilor care au ca obiect refuzul de rezolvare a cererii privind un drept recunoscut de lege sau un interes legitim.

În cazul în care reclamantul nu prezintă instanței răspunsul primit la recursul administrativ, autoritatea publică va face această dovadă.



(2) în cazul contestării **refuzului nejustificat explicit** de soluționare a unei cereri, reclamantul va depune, (chiar dacă legea omite să precizeze), copia cererii, pentru a se putea determina caracterul nejustificat al refuzului raportat la cererea inițială **(a)** și refuzul propriu-zis, care poate fi doar un înscris, nu și un răspuns verbal **(b)**.

În cazul în care instanța consideră util, va solicita autorității publice să-i comunice documentația ce a stat la baza refuzului, pentru aprecierea caracterului justificat sau nejustificat al acestuia (art.13 alin.3 raportat la art.13 alin.2).



(3) în fine, în cazul **refuzului nejustificat implicit** (tăcerea administrativă), reclamantul depune copia cererii înregistrate la autoritatea publică, în funcție de data acesteia putând fi determinată împrejurarea expirării termenului de răspuns; de asemenea, în cazul în care autoritatea publică i-a comunicat prelungirea termenului de răspuns, conform Ordonanței Guvernului nr.27/2002, reclamantul va fi obligat să atașeze și acest înscris.

Dovada prelungirii termenului de răspuns, atunci când reclamantul omite să prezinte înscrisul, incumbă autorității publice, la prima zi de înfățișare sau odată cu comunicarea documentației cerute de instanță, de aceea este foarte important ca această prelungire a termenului să fie comunicată cu confirmare de primire, sau utilizând toate mijloacele legale posibile, pentru ca dovada să poată fi realizată.



(4) legea încearcă să favorizeze nejustificat **Ministerul public** și **Avocatul poporului**, subiecte cu legitimare procesuală activă specială, exonerându-le de obligația atașării copieii actului administrativ atacat, deși aceste entități au cunoștință de acest act.

Astfel, Avocatul poporului poate introduce acțiunea în contencios administrativ numai ca ultim resort, după ce procedurile prevăzute de legea specială nu au dus la nici un rezultat, ori pentru declanșarea controlului exercitat de această instituție este de la sine înțeles că persoana fizică trebuie să prezinte actul administrativ vătămător, sau, în caz contrar, autoritățile publice sunt obligate să comunice actul Avocatului poporului; ipoteza vizată de lege este, prin urmare, doar aceea în care Avocatul poporului, prin utilizarea mijloacelor proprii, nu reușește să obțină o copie de pe actul administrativ vătămător.

La fel, Ministerul public are o multitudine de mijloace prin care poate intra în posesia actului administrativ vătămător, și nu vedem de ce nu ar trebui să-l prezinte în copie la introducerea cererii.

În consecință, considerăm că și Avocatul poporului, și Ministerul public au obligația de a atașa, în copie, actul administrativ atacat, documentația ce a stat la baza emiterii lui fiind solicitată de instanță sub sancțiunea amenzii judiciare aplicate conducătorului autorității publice.



(5) amenda judiciară. Legea contenciosului administrativ prevede o procedură de înfrângere a rezistenței autorității publice în privința comunicării documentației ce a stat la baza emiterii actului administrativ sau a refuzului nejustificat, care are șanse de succes în practică, spre deosebire de procedura din vechea lege, unde sumele erau derizorii. Astfel, considerăm binevenită instituirea unui sistem proporțional de calcul al amenzii judiciare pe zi de întârziere, aplicată conducătorului autorității publice pârâte. Raportarea cuantumului amenzii judiciare la salariul minim brut pe economie face ca suma să fie actuală pentru o lungă perioadă de timp. În prezent, salariul minim brut pe economie este (330 RON), iar amenda judiciară va fi, prin urmare, 330.000 lei (33 lei noi) / zi de întârziere, sumă suficient de importantă pentru a înfrânge rezistența conducătorului autorității publice.



Trebuie observat însă că legea acordă instanței de contencios administrativ puterea discreționară de a aprecia când întârzierea este nejustificată, fiind aplicabil în completare art.108¹ alin.2 C.pr.civ.⁴³³; considerăm că, pentru aplicarea acestui text de lege în spiritul său și în considerarea faptului că trebuie să avem o administrație eficientă, dedicată cetățeanului și nevoilor sale, câteva aspecte necesită precizări:

a) ineficiența internă a autorității publice nu poate fi considerată ca justificare pentru întârziere;

b) lipsa din localitate a conducătorului autorității publice nu este o justificare pentru întârziere, deoarece obligația comunicării actelor este instituită pentru autoritatea publică, ca și entitate, or conducătorul autorității are obligația de a delega expres sau tacit atribuțiile sale unui funcționar public din instituție, pe perioada deplasării sale din localitate.

c) nici împrejurarea schimbării mandatului între persoane (alegeri, numirea altei persoane) nu constituie motiv justificat pentru întârziere, autoritatea publică având o activitate permanentă și continuă, fără întreruperi; va fi avut însă în vedere, pentru aplicarea amenzii judiciare, momentul efectiv al comunicării încheierii interlocutorii, amenda putând fi chiar divizată între persoana care a predat mandatul și cea care l-a preluat.

d) dacă în fișa postului unui funcționar public este prevăzută obligația comunicării către instanțe a documentelor solicitate potrivit Legii nr.554/2004, întârzierea în comunicare poate fi motiv de sancționare a acestuia, însă amenda judiciară va fi plătită de conducătorul autorității publice.

⁴³³ “Amenda nu se va aplica persoanelor la care se referă pct. 2 al alin. (1), dacă motive temeinice le-au împiedicat să aducă la îndeplinire obligațiile ce le revin”.



de reținut!

3. Suspendarea executării actului administrativ.



a) În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond. În cazul în care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anularea actului în termen de 60 de zile, suspendarea încetează de drept și fără nicio formalitate.



Instanța soluționează cererea de suspendare, de urgență și cu precădere, cu citarea părților. Când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ, cererea de suspendare a actului administrativ normativ poate fi introdusă și de Ministerul Public, din oficiu sau la sesizare.

Hotărârea prin care se pronunță suspendarea este executorie de drept. Ea poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare. Recursul nu este suspensiv de executare.

În ipoteza în care se emite un nou act administrativ cu același conținut ca și cel suspendat de către instanță, acesta este suspendat de drept. În acest caz nu este obligatorie plângerea prealabilă.



Nu pot fi formulate mai multe cereri de suspendare succesive pentru aceleași motive. Suspendarea executării actului administrativ are ca efect încetarea oricărei forme de executare, până la expirarea duratei suspendării.



Suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant, pentru motivele prevăzute la art. 14, și prin cererea adresată instanței competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat. În acest caz, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei. Cererea de suspendare se poate formula odată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, până la soluționarea acțiunii în fond. În ipoteza admiterii acțiunii de fond, măsura suspendării se prelungește de drept până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei, chiar dacă reclamantul nu a solicitat suspendarea executării actului administrativ.



de citit!

3.1. Justificarea suspendării actului administrativ. Soluții posibile.

Actele administrative sunt executorii din oficiu și prin ele însele, adică nu necesită intervenția unui alt organ pentru a le învesti cu formulă executorie⁴³⁴. Datorită acestui specific, devine necesară suspendarea lor, atunci când sunt contestate din punct de vedere al legalității, și când prin executarea lor ar putea provoca o pagubă persoanelor fizice sau juridice protejate prin instituția contenciosului administrativ.



În dreptul comparat sunt consacrate mai multe sisteme cu privire la suspendarea actelor administrative contestate: suspendarea de drept, odată cu introducerea recursului administrativ sau a acțiunii în justiție; suspendarea la cerere, însă tot de drept, în unul din aceste două cazuri; suspendarea judecătorească, la cerere, înainte de introducerea cererii în anulare, odată cu aceasta sau după pornirea procesului.

Astfel, în principiu, în Franța, introducerea recursului administrativ *nu are* ca efect *suspendarea execuției actului atacat*⁴³⁵. Excepțiile de la principiu trebuie să fie prevăzute în mod expres. Dimpotrivă, în Germania, recursul administrativ este un obstacol în calea executării actelor care impun obligații, precum și a celor care restrâng drepturi. Excepțiile de la acest principiu pot fi stabilite de legiuitor, sau de administrație, care poate ordona, dacă un interes public sau privat o cere, executarea imediată a actului administrativ atacat. De asemenea, ea are puterea de a restabili, tot pentru rațiuni de interes public, un efect suspensiv exclus prin lege. În Suedia și Norvegia recursul nu paralizează execuția actului decât dacă organul de recurs decide în acest sens, la fel se întâmplă și în Elveția, cu excepția actelor ce obligă la prestații pecuniare, întotdeauna suspendate⁴³⁶.



Fiecare sistem are avantaje și dezavantaje. Sistemul suspendării de drept încurajează pe acei care urmăresc ca actul să fie aplicat cu întârziere, fără a se intenționa cu adevărat declanșarea unui proces cu acest obiect; suspendarea facultativă, adică lăsată la aprecierea instanței, are dezavantaje născute tocmai din această putere discreționară a instanței, care poate refuza suspendarea, deși se impune acordarea ei (pe de altă parte, o hotărâre de respingere a cererii de suspendare poate fi atacată, la instanța superioară, deci există modalități de reformare a ei).

⁴³⁴ Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.256; A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.*, p.333.

⁴³⁵ René Chapus, *Droit du contentieux administratif, op.cit.*, p.334.

⁴³⁶ G. Brabant, N. Questiaux, C. Wiener, *op.cit.*, p.277.



În ce ne privește, considerăm că acest din urmă sistem, de suspendare judecătorească, este cel mai puțin defavorabil dacă avem în vedere ambele părți – administrația și particularii, cu condiția ca suspendarea să poată fi cerută oricând după emiterea actului vătămător, adică înainte de introducerea acțiunii, odată cu ea sau în cursul procesului. Legea nr.554/2004 consacră, ca regulă generală, suspendarea judecătorească, la cerere, odată cu introducerea recursului administrativ sau a acțiunii în fața instanței de contencios administrativ

3.2. Suspendarea întemeiată pe exercitarea recursului administrativ este o suspendare judecătorească, facultativă, admisibilă după introducerea recursului administrativ prealabil, și care durează până la soluționarea cauzei pe fond.

Deoarece recursul administrativ prealabil reglementat de art.7 din lege are același scop ca și procedurile administrativ jurisdicționale, reglementate prin legi speciale, considerăm că dispozițiile art.14 și 15 se aplică și în cazul contestării *actelor administrativ jurisdicționale*, aducând ca argument, în acest sens, și practica instanței noastre supreme întemeiate pe vechea lege⁴³⁷.



Soluția aleasă de legiuitor este criticabilă sub aspectul *duratei suspendării*, ea încurajând recursuri administrative nefinalizate cu intentarea unei acțiuni în contencios administrativ. Astfel, persoana interesată să obțină o “pășuire” de la executarea actului administrativ, solicită, după introducerea recursului administrativ, suspendarea acestuia, și nu mai intenționează acțiunea în fața instanței de contencios administrativ. Obține, astfel, un răgaz de 30 de zile cât durează soluționarea recursului, la care se adaugă 6 luni termenul de intentare a acțiunii.



Corelativul ar fi fost încetarea de drept a suspendării la un anumit termen, mai scurt (de exemplu, 30 de zile), socotit de la soluționarea (explicită sau tacită) a recursului administrativ, perioadă suficientă pentru a “desluși” intențiile persoanei vătămăte; în acest caz, reclamantul, cunoscând faptul că suspendarea actului expiră în 30 de zile, ar fi mai diligent în intentarea acțiunii în fața instanței de contencios administrativ.

În situația dată, prin urmare, un rol decisiv au instanțele de contencios administrativ, care trebuie să aprecieze cu obiectivitate aparența de ilegalitate a actului administrativ, și să hotărască suspendarea actului cu mare atenție și numai în acele cazuri în care ea se impune cu evidență.



Trebuie subliniat că suspendarea *durează până la soluționarea cauzei pe fond*, adică în primă instanță, nu și pe parcursul soluționării recursului.

⁴³⁷ Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.2320/1997, în M. Preda, V. Anghel, *Decizii și hotărâri...*, p.901.

Hotărârea instanței va fi o sentință (art.14 alin.4)⁴³⁸, deoarece este vorba de o acțiune de sine stătătoare, nu accesorie uneia în anulare.

3.3. Suspendarea ca accesoriu al acțiunii în fața instanței de contencios administrativ. Odată cu acțiunea în anulare, sau separat, pe parcursul judecării fondului cauzei, reclamantul solicită și suspendarea actului administrativ.

Legătura indisolubilă dintre acțiunea principală în anulare și cea accesorie de suspendare a actului⁴³⁹ rezultă din formularea art.15 și confirmă practica anterioară anului 2004, consacrată prin decizii ale instanței noastre supreme⁴⁴⁰, care a statuat că, în cazul renunțării reclamantului la acțiunea principală, cererea de suspendare rămâne fără obiect, și va fi respinsă pe acest temei⁴⁴¹. Caracterul accesoriu este confirmat și de faptul că hotărârea instanței asupra cererii de suspendare va fi o încheiere, nu o sentință.

Practica judecătorească anterioară este aplicabilă și în prezent: motivele suspendării trebuie să apară, de la prima vedere, ca fiind temeinice⁴⁴², să creeze de la început o îndoială asupra legalității actului contestat, și să fie cuprinse în considerentele hotărârii⁴⁴³.



Trebuie subliniat că *cererea de suspendare* poate fi formulată separat, pe tot parcursul judecării *fondului*, însă *suspendarea* poate fi dispusă de instanță “până la soluționarea *definitivă și irevocabilă* a cauzei”, adică până la expirarea termenului de recurs sau soluționarea recursului.

Această soluție vine să acopere într-o anumită măsură golul lăsat de inadmisibilitatea cererii de suspendare în recurs, inexplicabilă dacă avem în vedere faptul că motivele de suspendare ar putea apărea și după soluționarea fondului; astfel, titularul autorizației de construcție așteaptă să taie copacii de pe terenul construit până când cauza este judecată pe fond, însă soluția de respingere a acțiunii în anulare justifică o anumită încredere în soluționarea similară a recursului, ce-l poate determina să “treacă la fapte”, în condițiile în care păstrarea spațiului verde este un motiv temeinic de suspendare a actului administrativ din perspectiva

⁴³⁸ A. Iorgovan, *Noua lege....., op.cit.*, p.336.

⁴³⁹ Nu se poate pune problema suspendării refuzului de soluționare a cererii - T. Drăganu, *Actele administrative și faptele asimilate lor...*, *op.cit.*, p.249.

⁴⁴⁰ Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.2067/2000, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție, 2000*, p.758

⁴⁴¹ Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.271/1993, în V. I. Prisăcaru, *op.cit.*, p.189.

⁴⁴² A se vedea Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.1604/1998, în Th. Mrejeru, Rozalia Ana Lazăr, B. Mrejeru, *op.cit.*, p.14; Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.932/1994, rezumată de Liviu Giurgiu și Rozalia Ana Lazăr, în *Practica secției de contencios administrativ a Curții Supreme de Justiție*, “Revista de drept public” nr.1/1995, p.157; Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.822/2000, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție, 2000*, p.1028; Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.1848/2000, în „Pandectele Române” nr.3/2001, p.106. Cererea de suspendare a unui act de transfer al unui funcționar public - Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.17/1998, în “Dreptul” nr.10/1998, p.151, *cu notă critică a redacției*; Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.1056/2001, în “Dreptul” nr.12/2001, p.155.

⁴⁴³ Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.1871/2000, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție, 2000*, p.759

comunității locale. În această situație, dacă acțiunea în anulare a fost respinsă, introducerea cererii de suspendare este inadmisibilă în recurs, soluție legală pe care o considerăm deosebit de criticabilă.

Inițiatorul legii afirmă că un alt corelativ este recursul în situații deosebite, reglementat de art.21 al legii⁴⁴⁴, prilej cu care se poate solicita și suspendarea actului; considerăm că această concluzie nu se desprinde din lege, recursul în situații deosebite fiind supus tuturor regulilor recursului, cu excepția termenului de intentare și a motivației intentării, și, în plus, el nu descrie o situație ce poate interveni în practică, ci una ipotetică, teoretică, după cum recunoaște și inițiatorul⁴⁴⁵, prin urmare aplicabilitatea sa este nulă, impunându-se chiar abrogarea.



3.4. Calea de atac contra hotărârii de suspendare. În temeiul vechii legi, practica judecătorească a fost inconsecventă în problema naturii juridice a hotărârii de suspendare: încheiere sau sentință⁴⁴⁶. Curtea Supremă de Justiție s-a pronunțat la început în sensul că încheierea prin care se admite sau respinge cererea de suspendare a actului administrativ atacat nu este supusă, separat, nici unei căi de atac, ci, făcând aplicarea regulilor din C. pr. civ. (art.282 și 316), doar odată cu hotărârea asupra fondului⁴⁴⁷. Ulterior, practica instanței noastre supreme a luat o altă turnură, statuând printr-o decizie în interesul legii că “este susceptibilă a fi atacată cu recurs atât hotărârea prin care se soluționează cererea de suspendare a executării actului administrativ formulată în cadrul acțiunii principale, cât și hotărârea prin care o atare cerere este soluționată separat”⁴⁴⁸, aceasta fiind practica ulterioară⁴⁴⁹.

⁴⁴⁴ A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.*, p.338.

⁴⁴⁵ Ibidem, p.360.

⁴⁴⁶ Pentru controversa doctrinară și jurisprudențială asupra acestui aspect, a se vedea D. C. Dragoș, *Procedura....., op.cit.*, p.515; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.407; Ioan Santai, *Drept administrativ și știința administrației, vol.I*, Sibiu, 1992, p.10; Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr. 932/1994, în *Repertoriu*, II, p.54; Curtea de Apel București, secția de contencios administrativ, decizia nr.218/1997, în *Culegere de practică judiciară a Curții de Apel București, secția de contencios administrativ*, 1993-1998, p.54.

⁴⁴⁷ Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.385/1995, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție*, 1995, p.614 și în *Repertoriu III*, p.734; Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.130/1996, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție*, 1996, p.585; Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.1816/1996, în M. Preda, V. Anghel, *Decizii și hotărâri....*, p.900; Curtea de Apel București, secția de contencios administrativ, sentința nr.626/1998, în *Culegere de practică judiciară a Curții de Apel București, secția de contencios administrativ*, 1993-1998, p.239.

⁴⁴⁸ Curtea Supremă de Justiție în Secții Unite, decizia nr.IV / 1999, publicată în „Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 636 din 27 decembrie 1999, și în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție*, 1999, p.46. Din considerentele deciziei citate rezultă că încheierea prin care se soluționează cererea de suspendare nu este o încheiere premergătoare, în sensul de a pregăti hotărârea ce urmează a se da asupra legalității actului administrativ, ci un capăt distinct de cerere în procesul referitor la substanța actului administrativ.

⁴⁴⁹ A se vedea, spre exemplu, Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.2082/2000, decizia nr.736/2000, decizia nr.920/2000, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție*, 2000, p.761, 1029, 1030.



Noua lege nu rezolvă foarte clar problema, statuând că suntem în prezența fie a unei încheieri, fie a unei sentințe, după caz. Explicația inițiatorului este însă aceea că este vorba de sentință atunci când cererea de suspendare este introdusă separat, în temeiul art.14, și de încheiere atunci când cererea este accesoriu acțiunii în anulare (art.15)⁴⁵⁰.

Atât sentința, cât și încheierea, vor putea fi atacate cu *recurs*, în termen de 5 zile de la pronunțare, recursul fiind *nesuspensiv* de executare, prin urmare admiterea cererii de suspendare produce efecte juridice și pe parcursul soluționării recursului.



3.5. Sintetizând, după efectuarea *recursului* administrativ se poate solicita și acorda suspendarea până la soluționarea *fondului*, pe când în cazul acțiunii *accesorii*, se poate solicita și acorda suspendarea până la soluționarea *definitivă și irevocabilă* a cauzei.



3.6. Competența de judecare a cererii de suspendare aparține instanței competente să judece fondul litigiului, fiind inadmisibilă alegerea unei alte instanțe competente *teritorial* atunci când acțiunile sunt introduse separat (prima, cererea de suspendare, și ulterior acțiunea în anulare). Prin urmare, opțiunea realizată de reclamant la intentarea acțiunii în suspendare este obligatorie și pentru acțiunea în anulare.

O altă situație este aceea când două persoane diferite atacă același act administrativ, una alegând instanța de la domiciliul său, alta instanța de la sediul autorității publice. În acest caz, dacă este vorba de un act individual, suspendarea se judecă în funcție de motivele invocate de fiecare persoană, actul putând fi suspendat de la executare numai în ceea ce privește persoana a cărei cerere este admisă, adică parțial.

În fine, o precizare foarte importantă este aceea că, dacă prin *lege specială* se prevede o altă instanță competentă să judece cererea de anulare a actului administrativ, dispozițiile ei prevalează, fiind aplicabile și cererii de suspendare.



3.7. Suspendarea actului administrativ la solicitarea Ministerului public este supusă unor anumite condiții: a) poate viza doar acte normative; b) este întemeiată doar atunci când prin actul normativ se perturbă grav activitatea unui serviciu public “administrativ”⁴⁵¹; c) este întemeiată pe un interes public major, nu pe un drept subiectiv vătămat, fiind, prin urmare, “obiectivă”; d) este independentă de acțiunea în anularea actului administrativ normativ.

⁴⁵⁰ A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.*, p.337.

⁴⁵¹ Nu vedem importanța acestei precizări, atâta vreme cât art.2 alin.1 lit.k definește doar “serviciile publice” nu și “serviciile publice administrative”; concluzia este că cele două noțiuni se suprapun.

În primul rând, nu vedem pe deplin utilitatea textului legal, atâta vreme cât persoana juridică de drept public sau privat care administrează acel serviciu public de importanță națională are posibilitatea și interesul de a acționa ea însăși pentru anularea actului administrativ normativ, și, odată cu recursul administrativ sau cu intentarea acțiunii în anulare, poate solicita suspendarea actului administrativ; în acest caz, există atât un interes public pentru menținerea serviciului public, cât și un drept subiectiv al celui serviciu public de a contesta actul normativ ilegal, prin urmare cele două se suprapun, fiecare în parte justificând acțiunea în anulare și cea pentru suspendare.

În al doilea rând, ne întrebăm ce sens are suspendarea actului administrativ dacă nu se solicită totodată anularea actului administrativ, știut fiind faptul că Ministerul public poate intenta acțiunea în anulare fără a parcurge recursul administrativ prealabil? Din textul legal nu rezultă nicidecum “legătura” cererii de suspendare cu acțiunea în anulare, așa cum susține inițiatorul legii⁴⁵².

De asemenea, atunci când Ministerul public acționează în numele unei persoane fizice sau juridice vătămate, acțiunea în anulare este una întemeiată pe ilegalitatea subiectivă a actului, pe când cererea de suspendare reglementată de art.14 alin.3 este una pe temei obiectiv, al “interesului public major”; în consecință, *nu este admisibilă introducerea de către Ministerul public a cererii de suspendare a actului administrativ normativ ce vatămă drepturi subiective ale unor persoane fizice sau juridice, așa cum susține inițiatorul legii*⁴⁵³.



3.8. Suspendarea de drept a actului administrativ. În temeiul unor dispoziții ale legii contenciosului administrativ, dar și a unor legi speciale, introducerea acțiunii în contencios administrativ poate avea ca efect suspendarea de drept a actului administrativ atacat.

Este cazul contenciosului obiectiv declanșat la inițiativa Prefectului sau a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (art.123 din Constituție, respectiv art.3 alin.3 din Legea nr.554/2004).

De asemenea, în temeiul Legii nr.215/2001, hotărârea de dizolvare a consiliului local sau ordinul de constatare a dizolvării consiliului sunt suspendate de drept în momentul intentării acțiunii de către consilierii interesați (art.57 alin.3 și art. 58 alin.3).



Justificarea acestei opțiuni a legiuitorului, ce are în vedere faptul că prin astfel de acțiuni se apără legalitatea obiectivă și buna funcționare a administrației publice, nu scapă criticilor, deoarece se crează o situație favorizată, în care reclamantul nu trebuie să motiveze în nici un fel necesitatea suspendării, iar aplicarea în practică a acestor dispoziții poate duce la abuzuri – cum ar fi cazul prefectului, organ politic, care, în mod șicanator, introduce acțiuni în contencios administrativ, blocând astfel activitatea autorităților administrației publice locale în care activează demnitari de altă orientare politică.

⁴⁵² A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.*, p.334.

⁴⁵³ Ibidem, p.334.

Din păcate, în cazul prefectului nici nu poate fi vorba de adoptarea unei soluții diferite prin lege, întrucât suspendarea de drept este impusă prin Constituție - situație în aceeași măsură criticabilă, deoarece rolul unei legi fundamentale este acela de a stabili doar principii de funcționare, nu de a intra în detaliu și a reglementa exhaustiv anumite instituții de drept.

În cazul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, însă, considerăm necesară și posibilă modificarea legii în sensul în care și această autoritate să fie obligată să-și justifice cererea de suspendare adresată instanței de contencios administrativ.



de reținut!

4. Introducerea în cauză a funcționarului public vinovat de emiterea/elaborarea actului administrativ.

4.1. Sediul materiei. Art.16 al legii contenciosului administrativ permite chemarea în judecată și a persoanei fizice care a elaborat, a emis sau a încheiat actul ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, însă numai în cazul în care se solicită plata unor *despăgubiri* pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă va putea fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică respectivă. La rândul ei, persoana acționată astfel în justiție îl poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul.

Legitimarea procesuală specială reglementată de acest text legal privește persoane fizice care au contribuit, într-o măsură mai mare sau mai mică, la emiterea actului administrativ ilegal sau la refuzul nejustificat de rezolvare a unei cereri.

4.2. Caracteristicile acțiunii.



a) Textul vizează *persoane fizice* care au *elaborat, emis sau încheiat* actul, prin urmare legea acoperă atât sfera *funcționarilor publici*, cât și pe cea a *demnitarilor*, dar și *personalul angajat* cu contract de muncă în autoritățile publice sau în serviciile publice.



b) Prin *elaborarea* actului, sunt vizate persoanele care au participat efectiv la redactarea actului administrativ, *dar nu au semnat* în final acest act – cei care au emis avize, acorduri, cei care au făcut propunerea în vederea emiterii actului, cei care au participat în comisia de licitație, cei care au contrasemnat actul, etc. Răspunderea lor se angajează de cele mai multe ori pentru aspectele faptice, de fond ale actului administrativ – de exemplu, emiterea unei autorizații de construcție pe un teren mai mare decât are în proprietate beneficiarul, încălcând dreptul de proprietate al altei persoane.



c) Prin *emiterea* actului administrativ sunt vizați cei care *semnează* actul administrativ, în baza competenței legale, determinând calitatea de emitent pentru autoritatea publică pe care o reprezintă. Aici intervine o răspundere derivată din atribuțiile de conducere pe care le are, de obicei, semnatarul unui act administrativ, urmând ca, în cazul în care actul a fost elaborat ilegal, el să solicite instanței introducerea în cauză și a persoanei care a elaborat actul, pentru a răspunde solidar cu aceasta.



d) *Încheierea* se referă la manifestarea de voință prin care autoritatea publică devine parte a unui *contract administrativ*, și ea poate fi un act administrativ distinct (hotărârea consiliului local, spre exemplu), prin care se aprobă un contract administrativ. Răspunderea membrilor organului colegial, care, de cele mai multe ori, încheie contractele administrative, va fi angajată pe principiul solidarității, cu exceptarea celor care nu au participat la ședință sau au votat împotriva.



e) În fine, poate fi acționată în instanță și persoana fizică care a semnat (în solidar cu cea care a elaborat) *refuzul explicit* de rezolvare a cererii; de asemenea, persoana responsabilă pentru *tăcerea* administrației, care este cea însărcinată cu răspunsul în termen la petiții (conducătorul autorității publice, în temeiul art.4 din Ordonanța Guvernului nr.27/2002, în solidar cu șeful compartimentului care avea competența de a rezolva petiția – art.13 - sau cu șeful compartimentului de relații cu publicul, dacă petiția nu a fost repartizată corespunzător – art.6).



f) Răspunderea persoanei fizice poate fi angajată dacă se solicită plata unor *despăgubiri* pentru prejudiciul cauzat (daune materiale sau morale) sau pentru *întârziere*, prin urmare ea este *inadmisibilă* în acțiunea care are ca obiect *exclusiv anularea* actului.

Constatăm că “activarea” calității procesuale pasive a persoanei fizice vinovate de emiterea (elaborarea, încheierea) actului aparține, în principiu, reclamantului, care, de cele mai multe ori, nu poate identifica de unul singur persoana vinovată, ci doar semnatarul actului; prin urmare, așa cum s-a întâmplat și pe baza vechii legi, în unele procese reclamantul poate formula o astfel de cerere, iar în altele el este interesat doar de obținerea despăgubirilor, nu și de cine le plătește; de asemenea, în unele cauze instanța poate hotărî obligarea funcționarului la despăgubiri, pe când în altele, utilizându-și puterea discreționară conferită de lege, poate respinge acest capăt de cerere, obligând doar autoritatea publică, situații inechitabile și inexplicabile din punct de vedere al principiului egalității tuturor în fața legii.

Se favorizează, în acest fel, din păcate, plata din bugetele publice a unor greșeli personale, fără ca efectul “educativ” al condamnării să se producă, fiind astfel încurajată lipsa de responsabilitate atât în rândul demnitarilor publici, cât și a funcționarilor publici.

Considerăm că se impune, *de lege ferenda*, instituirea obligației pentru instanță de a introduce forțat în proces persoana fizică vinovată, identificarea ei fiind realizată pe baza informațiilor solicitate autorității publice, iar în cazul în care aceste informații nu sunt comunicate, va răspunde persoana semnatară a actului.

În cazul *funcționarilor publici*, un corelativ este oferit de Statut: autoritatea publică poate, în baza dreptului comun procesual, să ceară intervenția forțată a funcționarului în cauză, pentru ca hotărârea să-i fie opozabilă; din coroborarea dispozițiilor art.16 din Legea nr.554/2004 cu cele ale art.78 din Legea nr.188/1999 – statutul funcționarilor publici - rezultă că intervenția forțată a funcționarului este necesară, întrucât recuperarea sumelor plătite cu titlu de daune se face direct în baza hotărârii de contencios administrativ rămasă irevocabilă, fără a fi nevoie de introducerea de către autoritatea publică a unei acțiuni în regres⁴⁵⁴.

Consilierii locali sau județeni răspund în nume propriu, pentru activitatea desfășurată în exercitarea mandatului, precum și solidar, pentru activitatea consiliului din care fac parte și pentru hotărârile pe care le-au votat. În procesul-verbal al ședinței consiliului va fi consemnat rezultatul votului, iar, la cererea consilierului, se va menționa în mod expres votul acestuia (art.56 din Legea nr.399/2004 privind statutul aleșilor locali).

În fine, pentru persoanele angajate cu contract de muncă, există răspunderea patrimonială reglementată de art.270 C. muncii.



g) *Sintetizând*, pe baza unui exemplu concret, putem spune că hotărârea ilegală a unui consiliu local atrage răspunderea în solidar a membrilor consiliului care au votat pentru adoptarea ei, a primarului care a propus-o, precum și a funcționarilor vinovați de elaborarea proiectului de hotărâre. În condițiile refuzului reclamantului sau a instanței de a introduce în cauză funcționarul vinovat, vor fi aplicabile regulile răspunderii civile a funcționarului public sau a salariatului, iar în cazul aleșilor locali, Legea statutului aleșilor locali nr.393/2004, care, din păcate, nu prevede forme specifice de răspundere civilă.

4.3. Chemarea în garanție a superiorului ierarhic, justificată în mod corect în lege ca fiind întemeiată pe faptul că s-a primit un ordin scris, este în concordanță cu soluția promovată de Statutul funcționarilor publici, care, în art.43 alin.2, prevede posibilitatea funcționarului inferior de a refuza, motivat, îndeplinirea dispozițiilor date de funcționarul superior, atunci când le consideră ilegale; el va fi, însă obligat să execute dispoziția, dacă, în urma refuzului, primește un ordin scris din partea superiorului. Executarea nu îl face răspunzător pe el, ci pe superiorul ierarhic.

⁴⁵⁴ Posibilitatea autorității publice de a recupera sumele plătite ca daune de la funcționarul vinovat se întemeiază pe art.77 lit.c din Statutul funcționarilor publici, în conformitate cu care răspunderea civilă a funcționarului public se angajează și pentru daunele plătite de autoritatea publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile.



O omisiune a legii face ca acest alineat să vorbească doar de “elaborarea” actului, nu și de emiterea sau de încheierea lui, însă dispozițiile sale trebuie interpretate în spiritul întregului articol, ca incluzând și aceste situații.

4.4. Chemarea în judecată a funcționarului public se face **odată cu acțiunea în despăgubiri**, prin urmare ea va lua forma cererii *accessorii* acțiunii în anulare sau în obligarea la rezolvarea cererii; de asemenea, ea va putea fi cerută pe cale principală, ulterior judecării cererii de anulare, atunci când despăgubirile nu au putut fi cunoscute la data judecării cererii în anulare, sau în fața instanței de contencios administrativ, atunci când nu se dorește anularea actului sau obligarea la rezolvarea cererii. Credem că nu este admisibilă chemarea în judecată a funcționarul public pe calea unei acțiuni principale cu acest singur obiect⁴⁵⁵.

4.5. Răspunderea persoanei fizice vinovate mai poate fi angajată prin **acțiune în regres, potrivit dreptului comun** (art.26 din lege), și atunci când nu aduce la îndeplinire dispozițiile hotărârii judecătorești de contencios administrativ, iar conducătorul autorității publice este obligat de instanță la plata unei amenzi de întârziere, sau atunci când, pe același motiv, reclamantul solicită acordarea daunelor pentru întârziere, în condițiile art.24 alin.2 din lege. În cazul în care cei vinovați sunt demnitari sau funcționari publici, se aplică reglementările speciale.



de reținut!

5. Soluții posibile în dispozitiv.

Art.18 din lege reia art.11 din vechea reglementare, Legea nr.29/1990, text ce a fost contestat în fața Curții Constituționale, pe motivul că nu prevedea posibilitatea de a se recunoaște pe calea contenciosului administrativ “existența unui drept”. Instanța de contencios constituțional a respins excepția ca vădit nefondată, art.48 din Constituție presupunând existența în prealabil a unui drept, nu transformarea acțiunii de contencios administrativ într-una civilă, de constatare⁴⁵⁶.

Deoarece noua lege reglementează tot un contencios de plină jurisdicție, instanța poate adopta următoarele soluții, prezentate în cele ce urmează.



5.1. Anularea în întregime sau în parte⁴⁵⁷ a actului administrativ.

Anularea în parte a actului, deși prin cerere s-a solicitat anularea totală a actului, poate fi

⁴⁵⁵ A se vedea, în sens contrar, V. I. Prisăcaru, *op.cit.*, p.173.

⁴⁵⁶ Curtea Constituțională, decizia nr.87/1995, publicată în „Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 251 din 1 noiembrie 1995, și în M. Preda, V. Anghel, *Decizii și hotărâri...*, p.517

⁴⁵⁷ Pentru practica anterioară, încă actuală datorită păstrării esenței reglementării, a se vedea Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.512/2000, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție*, 2000, p.498.

consecința epuizării unor efecte ale acestuia până la darea hotărârii⁴⁵⁸. Anularea poate fi însoțită de obligarea administrației la emiterea unui alt act, legal de această dată⁴⁵⁹.

În considerentele hotărârii, instanța se va pronunța și asupra ilegalității actelor sau operațiunilor care au stat la baza emiterii actului atacat (art.18 alin.2); problema care se ridică aici este aceea dacă ne aflăm în prezența unor efecte specifice excepției de ilegalitate, ce implică înlăturarea din cauză a actului cercetat, sau instanța poate chiar decide anularea actului administrativ ilegal. Considerăm că prin “pronunțare” legiuitorul vizează doar constatarea ilegalității actului, și poate decide doar înlăturarea lui din cauză⁴⁶⁰; dacă nu am interpreta astfel textul legal, ar însemna ca pe calea unei veritabile excepții de ilegalitate să se poată ajunge la anularea unor acte care nu au fost atacate în termenele legale, concluzie inadmisibilă din perspectiva rațiunii de a fi a acestor termene de prescripție.

Nu același lucru se poate spune despre sfera soluțiilor posibile în dispozitiv cu privire la actele subsecvente actului atacat, instanța putând anula și aceste acte, a căror ilegalitate derivă din actul pe care se întemeiază.



5.2. Obligarea autorității publice la rezolvarea cererii, prin emiterea unui act, a unui certificat, a unei adeverințe sau a oricărui alt înscris; constatăm o restrângere a obiectului acestei acțiuni doar la obținerea de înscrisuri, cu omiterea operațiunilor administrative; din acest punct de vedere, textul este neconstituțional, pentru că art.52 nu restrânge sfera obiectului hotărârii de obligare la rezolvarea cererii; în consecință, interpretarea constituțională este aceea că rezolvarea cererii poate fi impusă prin orice modalitate⁴⁶¹, chiar prin efectuarea unor operațiuni administrative, cu condiția ca raportul juridic stabilit între administrație și particular să fie unul de drept administrativ.

Hotărârea judecătorească nu poate însă ține loc de act administrativ, sau să-l modifice⁴⁶², cu excepția anulării parțiale, care este în esență o modificare.

Instanța poate să oblige administrația exclusiv să răspundă la cerere, în temeiul actualului art.51 din Constituție privind dreptul de petiționare⁴⁶³ și al Ordonanței Guvernului nr.27/2002.

⁴⁵⁸ Din practica anterioară cităm Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.1934/1999, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție, 1999*, p.530.

⁴⁵⁹ A se vedea și Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.18/2000, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție, 2000*, p.727

⁴⁶⁰ A. Iorgovan, în *Tratat ... , op.cit., 2002*, p.595, arată că pe această cale se poate constata și abrogarea unui text de lege printr-o dispoziție a unei legi ulterioare, sau chiar prin intrarea în vigoare a Constituției, dacă pe textul de lege în cauză se bazează actul administrativ atacat.

⁴⁶¹ De exemplu, obligarea organului administrativ sanitar de a dezinfecta gratuit o încăpere infectată - T. Drăganu, *Actele administrative și faptele asimilate lor...*, op.cit., p.46, sau înscrierea reclamantului la un concurs de la care a fost respins ilegal.

⁴⁶² Verginia Vedinaș, op.cit., p.124; Corneliu Liviu Popescu, *Notă aprobativă la decizia nr.692/1994 a Curții Supreme de Justiție, secția de contencios administrativ*, în “*Dreptul*” nr.12/1995, p.70; decizia a mai fost publicată și în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție, 1994*, p.637 și în *Repertoriu III*, p.206.

⁴⁶³ Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.3094/2000, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție, 2000*, p.757.



5.3. Obligarea la plata de daune materiale sau morale (alături de anularea actului sau de obligarea la rezolvarea cererii, adică în caz de admitere a acțiunii principale, respectiv atunci când actul administrativ a fost revocat de emitent sau anulat de instanță).

Se pot acorda exclusiv daune, prin acțiune separată, atunci când nu se cunoștea întinderea pagubei la data judecării cererii de anulare (sau de obligare la rezolvarea cererii). Astfel, când persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubire curge de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei.



Acțiunea ulterioară în despăgubiri necesită precizarea mai multor aspecte:

- a) poate fi intentată numai atunci când întinderea despăgubirii nu a fost cunoscută la data intentării acțiunii în anulare (sau în obligare, chiar dacă legea a omis să precizeze acest lucru);
- b) acțiunea în anulare sau în obligare trebuie să fi fost intentată și admisă;
- c) termenul de prescripție este de un an, socotit de la data când persoana vătămată a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei, nu de la emiterea actului administrativ.
- d) instanța competentă să soluționeze cererea este tot instanța de contencios administrativ, deoarece ne aflăm în prezența unei laturi a acțiunii de contencios administrativ.
- e) cererea se judecă de urgență și cu precădere, fiind supusă taxei de timbru pentru cererile neevaluabile în bani, în prezent de 37000 lei (3,7 lei noi).
- f) daunele solicitate prin acțiune pot fi materiale sau morale⁴⁶⁴; dacă, odată cu cererea de anulare sau de obligare, s-au solicitat daune materiale, art.19 este aplicabil pentru solicitarea ulterioară a daunelor morale, și invers.

Jurisprudența română a decis că despăgubirile cerute în contencios administrativ pot fi întemeiate pe prejudiciul suferit de reclamant prin deprecierea monedei naționale în perioada cât sumele sale reținute ilegal de administrație au fost immobilizate, sau pe prejudiciul rezultat din beneficiul nerealizat de reclamant pe perioada immobilizării acelor sume⁴⁶⁵.

g) acțiunea principală în despăgubiri este admisibilă în mai multe cazuri:

(1) atunci când un act administrativ normativ a fost anulat în urma acțiunii intentate de o altă persoană fizică sau juridică, iar reclamantul a fost vătămat la rându-i prin act. În această situație, chiar dacă este vorba doar de obținerea despăgubirilor pentru un act deja anulat, acțiunea va fi introdusă tot în fața instanțelor de contencios administrativ, în termenul 1 an de la data cunoașterii pagubei (sau de la data la care trebuia să fie cunoscută), aplicabilitatea art. 19 din lege fiind extinsă și la acest caz, deoarece sunt despăgubiri acordate pe baza unui act administrativ ilegal, ce atrage competența instanței specializate de contencios administrativ.

⁴⁶⁴ Legea nr. 29/1990 a fost prima lege post-decembristă care a recunoscut posibilitatea acordării daunelor morale, și, demn de remarcat, chiar și persoanelor juridice, noua lege preluând această concepție; pentru detalii privind daunele morale, a se vedea Gh. Vintilă, C. Furtună, *op.cit.*, p.204.

⁴⁶⁵ Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.2872/2000, în *Buletinul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție*, 2000, p.789

(2) atunci când actul administrativ nu mai poate fi revocat, deoarece a produs consecințe juridice, iar autoritatea emitentă sesizează instanța de contencios administrativ în vederea constatării nulității actului; reclamantul va solicita, în acest caz, doar despăgubiri. Persoana fizică sau juridică poate, pe de altă parte, interveni în interes propriu în procesul autorității publice declanșat pentru constatarea nulității actului administrativ ilegal.

(3) în cazul ordonanțelor guvernamentale, declarate neconstituționale sau contestate în vederea ridicării excepției de neconstituționalitate.

h) Instituția excepției de ilegalitate, reglementată pentru prima dată în dreptul nostru, ridică o problemă discutată și în temeiul vechii reglementări: admisibilitatea solicitării despăgubirilor pe cale principală, prin acțiune intentată în fața instanțelor de drept comun, care vor aprecia actul administrativ pe calea excepției de ilegalitate.

În susținerea admisibilității acestei acțiuni se poate aduce ca argument rațiunea de a fi a instituției excepției de ilegalitate, menită a face inaplicabil, în cauza judecată, un act administrativ, fără a fi relevant faptul că actul respectiv poate fi atacat pe calea unei acțiuni în anulare.

Ca și argument contrar, se poate spune că excepția de ilegalitate nu intenționează să înlocuiască acțiunea în anulare ca și efecte, prin urmare, ea poate fi ridicată numai față de acte care nu produc direct vătămarea dreptului sau interesului legitim, respectiv, în cazul nostru, daunele materiale sau morale, ci doar față de acte care stau la baza actului analizat în proces.



În ce ne privește, considerăm că acțiunea în despăgubiri astfel formulată este *inadmisibilă*, pentru argumentele expuse mai sus. Este suficient să ne imaginăm că o persoană solicită despăgubiri pentru un act de impunere ilegal, ridicând excepția de ilegalitate a acestuia – rezultatul este că, după judecarea cauzei, actul de impunere i se aplică în continuare persoanei în cauză, prin urmare, ea ar fi nevoită, la intervale regulate de timp, să reitereze astfel de acțiuni în despăgubiri, soluție inacceptabilă dacă avem în vedere că există acțiunea în anulare. Mai mult, în acest caz competența instanțelor de contencios administrativ de a acorda despăgubirile în litigiile de contencios administrativ este ocolită, în favoarea instanțelor de drept comun, ceea ce este, de asemenea, inacceptabil.

Dimpotrivă, este *admisibilă* o astfel de acțiune în despăgubiri, atunci când *acțiunea în anulare s-a prescris sau când actul administrativ a fost executat*; termenul de intentare este cel de prescripție de drept comun, 3 ani, și presupune ridicarea excepției de ilegalitate a actului definitivat prin neatacare sau prin respingerea acțiunii în anulare.

Într-o opinie emisă în temeiul vechii reglementări⁴⁶⁶, la care ne raliem, prin acțiune principală adresată instanțelor de drept comun se pot solicita despăgubiri și pentru pagubele cauzate prin acte exceptate de la controlul de contencios administrativ.

Nu putem fi de acord cu susținerea conform căreia în cazul actelor administrative exceptate de la contenciosul administrativ în temeiul recursului paralel, răspunderea statului

⁴⁶⁶ A. Trăilescu, în *op. ultim. cit.*, p.21. Aceeași concluzie se poate trage din precizarea prof. T. Drăganu conform căreia nu este exclusă examinarea consecințelor actelor exceptate, prin prisma dreptului privat - *Introducere...*, *op.cit.*, p.218. În același sens, Rodica Narcisa Petrescu, *Actele administrative referitoare la siguranța internă și externă a statului și cele cuprinzând măsuri urgente luate pentru înlăturarea unui pericol public*, în "Dreptul" nr.12/1993, p.52. În sens contrar, a se vedea Vasile Pătulea, *Răspunderea autorităților publice pentru vătămările produse cetățenilor prin actele lor*, în "Dreptul" nr.4/1997, p.19.

pentru pagubele cauzate prin aceste acte nu poate fi angajată⁴⁶⁷. Dimpotrivă, considerăm că răspunderea va fi angajată prin intentarea unei acțiuni în despăgubiri, cu ridicarea excepției de ilegalitate.



i) Rezumând, despăgubirile pot fi cerute pe următoarele căi procedurale:

- odată cu anularea actului, sau cu acțiunea în obligare, printr-o cerere accesorie, care urmează soarta cererii principale;
- după anularea actului, sau după admiterea acțiunii în obligare, în termen de 1 an de la cunoașterea pagubei, dacă paguba nu a fost cunoscută la data judecării, prin acțiune principală adresată instanței de contencios administrativ;
- pe cale principală, în cazul ordonanțelor guvernamentale declarate neconstituționale sau odată cu ridicarea excepției de neconstituționalitate;
- pe cale principală, în urma admiterii acțiunii în constatare a nulității actelor administrative ce nu mai pot fi revocate;
- pe cale principală, în cazul unui act normativ anulat în urma acțiunii unei alte persoane (sau a Ministerului public, sau a Prefectului, Agenției Naționale a Funcționarilor Publici);
- pe cale principală, în fața instanțelor de drept comun, cu ridicarea excepției de ilegalitate a actului administrativ definitivat prin neatacare, a cărui acțiune în anulare a fost respinsă, respectiv celui executat;
- pe cale principală, în fața instanței de contencios administrativ, în cazul întârzierii de executare a hotărârii de contencios administrativ.

5.4. Obligarea celui căzut în pretenții la plata cheltuielilor de judecată⁴⁶⁸.

5.5. Instanța poate stabili un termen pentru executare, în caz contrar aplicându-se termenul de 30 de zile prevăzut la art.24 alin.1; de asemenea, instanța poate să hotărască, încă din această fază, că în cazul nerespectării termenului de executare a hotărârii de contencios administrativ, conducătorul autorității publice sau persoana vinovată de emiterea actului vor fi obligați la plata amenzii de întârziere prevăzută la art.24 alin.2; despăgubirile pentru întârziere se pot acorda însă reclamantului numai în urma unei noi cereri, deoarece ele trebuie dovedite.

5.6. În cazul acțiunilor de **contencios administrativ obiectiv** (prefectul, Agenția Națională a Funcționarilor Publici) nu se pot solicita despăgubiri, ci doar anularea actului sau obligarea la rezolvarea cererii.

5.7. În cazul acțiunilor intentate de **Avocatul poporului** sau de **Ministerul public**, reclamantul introdus în proces va aprecia dacă solicită și despăgubiri, în acest caz completându-și acțiunea introductivă.

5.8. În cazul **contractelor administrative** (este vorba de cele enumerate la art.2 alin.1 lit.c teza a doua), soluțiile din dispozitiv pot viza:

(1) în faza *premergătoare* încheierii contractului – obligarea autorității publice la emiterea unor acte sau efectuarea unor operațiuni premergătoare atribuirii contractului administrativ sau la anularea unor astfel de acte sau operațiuni (aceste două soluții din dispozitiv nu sunt prevăzute expres în lege, însă reies din faptul că instanța este competentă să se pronunțe

⁴⁶⁷ Vasile Păulea, *Răspunderea autorităților publice pentru vătămările produse cetățenilor prin actele lor*, "Dreptul" nr.4/1997, p.20.

⁴⁶⁸ A se vedea și Curtea Supremă de Justiție, secția de contencios administrativ, decizia nr.1429/1996, în M. Preda, V. Anghel, *Decizii și hotărâri...*, p.898

asupra litigiilor din fazele premergătoare contractului administrativ, în temeiul art.8 alin.2), respectiv la *încheierea* contractului.

(2) în faza *posterioară* încheierii contractului – anularea contractului (a), obligarea părților la îndeplinirea unei obligații (b) sau suplinirea voinței acestora atunci când interesul public o cere (c) , obligarea la plata unor despăgubiri (d).

5.9. Penalități de întârziere. Unele soluții din dispozitiv pot fi prevăzute “sub sancțiunea unei penalități pentru fiecare zi de întârziere” (art.18 alin.5); este vorba de: (a) obligarea autorității administrative la rezolvarea cererii, (b) obligarea autorității publice la încheierea contractului administrativ, precum și impunerea unei părți a contractului administrativ îndeplinirea unei obligații.



de reținut!

6. Excepția de ilegalitate.

Legea contenciosului administrativ reglementează pentru prima dată n dreptul nostru excepția de ilegalitate. Astfel, legalitatea unui act administrativ unilateral poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate. În acest caz, instanța, constatând că de actul administrativ depinde soluționarea litigiului pe fond, va sesiza prin încheiere motivată instanța de contencios administrativ competentă, suspendând cauza. În cazul în care instanța de contencios administrativ a constatat nelegalitatea actului, instanța în fața căreia s-a ridicat excepția va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată.



6.1. Trăsăturile caracteristice ale excepției de ilegalitate, în temeiul noii legi a contenciosului administrativ, sunt următoarele:

a) este o „apărare”, prin urmare *nu are ca efect anularea* actului administrativ, ci doar constatarea ilegalității și înlăturarea lui din cauză. De aceea, faptul că termenul de exercitare a acțiunii directe în anularea actului a expirat și că acțiunea s-a prescris este irelevant pentru admiterea excepției de ilegalitate.

b) poate fi ridicată *oricând* (este imprescriptibilă), și *pe tot parcursul procesului judiciar* (fond, apel sau recurs). Astfel, în cazul în care nu a fost ridicată în fața instanței de fond, sau dacă a fost ridicată și respinsă, excepția poate fi ridicată din nou în *apel* sau *recurs*, fie prin cererea de apel sau recurs⁴⁶⁹, fie ulterior, deoarece legea precizează „oricând în cadrul unui proces” (art.4 alin.1).

c) *vizează numai actele administrative tipice, nu și actele administrative asimilate*. Dacă ne raportăm la art.2 alin.2, care asimilează refuzul nejustificat și tăcerea administrativă actului administrativ, am putea concluziona că și aceste manifestări de voință exprese sau tacite ale administrației publice pot fi cercetate pe calea excepției de ilegalitate; concluzia *nu poate însă fi acceptată*, deoarece excepția de ilegalitate este un mijloc de apărare a părții de un act existent, nu de un act ce nu a fost emis (1); partea care invocă actul în instanță nu poate invoca faptul că nu a

⁴⁶⁹ În sensul că excepția poate fi ridicată numai prin cererea de recurs se pronunță inițiatorul legii, în *op.cit.*, p.299.

răspuns unei cereri sau a respins-o, iar partea care invocă excepția are ca scop înlăturarea actului din proces, nu obținerea unui răspuns la o cerere, fapt ce ar presupune obligarea autorității publice la a acționa într-un anumit fel, or nu aceasta este rațiunea de a fi a acestui mijloc procedural (2).

d) poate fi ridicată de oricare parte a procesului, sau de instanță *din oficiu*.

e) instanța de drept comun poate refuza sesizarea instanței de contencios administrativ numai în cazul în care de actul administrativ cercetat *nu depinde soluțioarea în fond a pricinii*⁴⁷⁰, fapt ce va fi reflectat ulterior de *considerentele* hotărârii. Incheierea de sesizare a instanței de contencios administrativ nu este supusa niciunei cai de atac, iar incheierea prin care se respinge cererea de sesizare poate fi atacata odata cu fondul.

f) natura juridică a excepției este aceea a unei *excepții procesuale de ordine publică*, chiar dacă are efecte doar *inter partes*⁴⁷¹.

g) poate fi ridicată în *orice proces de competența instanțelor judecătorești - civil, comercial, de dreptul muncii, penal*⁴⁷², precum și în procese de contencios administrativ - însă nu și în cazul procedurilor administrativ-jurisdicționale⁴⁷³, deoarece acestea rămân căi administrative de atac, specie a recursului administrativ, chiar dacă împrumută caracteristici jurisdicționale.

h) Competența soluționării pe fond a excepției de ilegalitate aparține instanței de contencios administrativ, sesizată fiind de instanța în fața căreia a fost ridicată, prin *încheiere motivată*; pe tot parcursul judecării excepției de ilegalitate, *cauza principală va fi suspendată*⁴⁷⁴. Suspendarea cauzei nu se dispune în ipoteza în care instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de nelegalitate este instanța de contencios administrativ competentă să o soluționeze și nici atunci când excepția de nelegalitate a fost invocată în cauze penale .

i) În cazul în care excepția de nelegalitate vizează un act administrativ unilateral emis anterior intrării în vigoare a prezentei legi, cauzele de nelegalitate urmează a fi analizate prin raportare la dispozițiile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ. În urma constatării ilegalității sale, *actul administrativ continuă să producă efecte juridice*, atât față de destinatar, cât și față de terțe persoane⁴⁷⁵, singurul efect al declarării ilegalității lui constând în faptul că instanța de judecată, chemată să soluționeze cauza, îl consideră inopozabil în cadrul acesteia. Într-o altă cauză, între aceleași părți sau între alte părți, legalitatea actului administrativ va trebui pusă din nou în discuție, însă ea *va beneficia de autoritatea lucrului judecat*, invocată de părți sau de instanță din oficiu.

⁴⁷⁰ Prin aceasta, procedura excepției de ilegalitate se deosebește de procedura excepției de neconstituționalitate prevăzută de Legea nr.47/1992 republicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 643 din 16 iulie 2004, care vizează orice legi, nu numai cele de care depinde soluționarea cauzei – a se vedea, în acest sens, A. Iorgovan, *Noua lege....., op.cit.*, p.299.

⁴⁷¹ Ibidem., p.299

⁴⁷² T. Drăganu, *Actele de drept administrativ*, p.260; A. Iorgovan, *Tratat ... , op.cit.*, 2002, p.600; A. Trăilescu, *supracit.*, p.21. De exemplu, infracțiunea de uzurpare de calități oficiale ar putea implica, în cursul judecării, invocarea de către învinuit a unui act de investire în funcția respectivă; dacă actul este ilegal și el știa acest lucru, soluția condamnării se impune - I. Iovănaș, *op.cit.*, p.170. În acest caz, considerăm că excepția poate fi invocată de către procuror. În aceeași situație, spre exemplu, dacă actul invocat în cauză este unul de destituire din funcția respectivă, și învinuitul dovedește ilegalitatea acestuia, el va fi exonerat de răspundere.

⁴⁷³ În sens contrar, a se vedea V. I. Prisăcaru, *op.cit.*, p.240.

⁴⁷⁴ Pentru o critică documentată a acestei prevederi, a se vedea Liviu Giurgiu, *Considerații privind excepția de nelegalitate a actelor administrative în reglementarea instituită prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004*, în "Curierul judiciar" nr.2/2005, p.50 și urm.

⁴⁷⁵ A se vedea C. G. Rarincescu, *op.cit.*, p.179.

j) pe calea acțiunii directe în contencios administrativ, actul este anulat de instanță, acest lucru fiind trecut în dispozitivul hotărârii; în cazul excepției de ilegalitate, *constatarea* ilegalității actului se face de către *instanța de contencios administrativ* printr-o hotărâre, în *dispozitiv* (1), iar de către instanța în fața căreia a fost ridicată, în *considerentele hotărârii*, unde va fi reluat dispozitivul hotărârii de contencios administrativ (2).

k) Excepția de ilegalitate este admisibilă indiferent de faptul că actul în discuție mai poate fi contestat pe cale directă sau nu, deoarece legea nu face această distincție.

l) Excepția de ilegalitate și actele exceptate de la acțiunea directă în contencios administrativ.

În temeiul vechilor reglementări ale contenciosului administrativ și în condițiile în care Constituția din 1991, varianta inițială, nu consacră excepții de la contenciosul administrativ, unii autori au fost de părere că excepția de ilegalitate era inadmisibilă în cazul actelor exceptate de la controlul direct de contencios administrativ⁴⁷⁶, cu excepția cauzelor penale, atunci când actul respectiv condiționează vinovăția persoanei trimise în judecată⁴⁷⁷. Dimpotrivă, alți doctrinari au considerat că în condițiile sistemului constituțional din 1991, și actele exceptate pot fi înlăturate din soluția procesului pe această cale procedurală⁴⁷⁸.

În prezent, discuția se poartă pe fondul existenței unor excepții de la contenciosul administrativ în textul legii fundamentale (art.126 alin.6), însă și raportată numai la legea contenciosului administrativ, soluția ar fi aceeași: în cazul actelor exceptate de la controlul judecătoresc al instanțelor de contencios administrativ prin Constituție și legea contenciosului administrativ, cum sunt actele care privesc *raporturile cu Parlamentul* și actele de comandament cu caracter *militar* - excepția de ilegalitate este *admisibilă*⁴⁷⁹, pentru că actul nu este atacat direct și anulat, ci doar ignorat în judecarea unei alte cauze, pentru a permite, spre exemplu, acordarea despăgubirilor; la fel, în cazul actelor exceptate pe temeiul *recursului paralel*, excepția este admisibilă, intenția legiuitorului nefiind aceea de a scoate aceste acte de sub controlul justiției, ci de a le da în competență unei alte instanțe decât cea de contencios administrativ.



• Exemple practice în care se poate folosi excepția de ilegalitate:

a) atunci când se dorește obținerea anulării unui act administrativ individual, însă nu și a actului administrativ normativ pe baza căruia a fost emis acel act (acesta declanșând o altă competență); în acest caz, actul individual este atacat direct, prin acțiune, iar actul normativ, indirect, prin ridicarea excepției de ilegalitate. Poate fi chiar o succesiune de acte, doar primul justificându-se a fi atacat cu acțiune directă în anulare.

b) în cazul în care acțiunea directă în contencios administrativ s-a prescris prin expirarea termenului de contestare, iar în baza actului administrativ astfel definitivat a fost emis un alt act

⁴⁷⁶ T. Drăganu, *Actele administrative și faptele asimilate lor*, ..., *op.cit.*, p.55; Tr. Ionașcu, E. A. Barasch, *op.cit.*, p.351; Ilie Merlescu, *Reglementarea controlului legalității actelor administrative, exercitat de tribunale pe cale de excepție*, în "Studii și cercetări juridice" nr.1/1968, p.71; I. Iovănaș, *op.cit.*, p.170; V. I. Prisăcaru, *op.cit.*, p.268. În doctrina interbelică, în acest sens s-a exprimat P. Negulescu, *op.cit.*, p.293.

⁴⁷⁷ T. Drăganu, *Actele administrative și faptele asimilate lor*, ..., *op.cit.*, p.62; I. Iovănaș, *op.cit.*, p.171; V. I. Prisăcaru, *op.cit.*, p.237.

⁴⁷⁸ A. Iorgovan, *Tratat ...*, *op.cit.*, 2002, p.600; Aceeași concluzie se desprinde din decizia adnotată de Aurel Sitaru - *Notă aprobativă la decizia nr.48/1991 a Curții Supreme de Justiție, secția de contencios administrativ*, în "Dreptul" nr.11/1992, p.53.

⁴⁷⁹ În sens contrar, a se vedea A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.*, p.298.

administrativ, atacabil cu acțiune directă; ilegalitatea actului atacat direct derivă din cea a actului anterior, prin urmare ea poate fi dovedită prin ridicarea excepției de ilegalitate a actului anterior, cel definitivat. Această modalitate este aplicabilă și refuzurilor explicite sau tacite; astfel, refuzul de a emite autorizație de construcție pe motivul că planul urbanistic zonal nu permite, în condițiile în care acest plan este ilegal.

c) în cazul în care actul ce impune anumite obligații nu este respectat de către destinatar și, ca urmare a acestei nerespectări, se trece la executarea silită, persoana fizică sau juridică poate ridica excepția de ilegalitate a actului cu prilejul contestării actului de executare silită.

d) se pot solicita despăgubiri, pe calea dreptului comun, odată cu ridicarea excepției de ilegalitate a unui act administrativ epuizat material (cum ar fi o autorizație de demolare executată).

e) de asemenea, se pot solicita despăgubiri pe calea dreptului comun, odată cu ridicarea excepției de ilegalitate a actului administrativ, atunci când acesta s-a definitivat, și nu mai poate fi atacat pe cale directă.



de reținut!

7. Procedura de executare a hotărârilor de contencios administrativ. Hotararile judecatoresti definitive si irevocabile prin care s-au respins actiunile formulate potrivit dispozitiilor Legii 554/2004 si s-au acordat cheltuieli de judecata se investesc cu formula executorie si se executa silit, potrivit dreptului comun.



Executarea hotărârilor de contencios administrativ poate parcurge mai multe etape, fiecare etapă având propriile mijloace de constrângere:

a) hotărârea judecătorească definitivă și irevocabilă constituie *titlu executor*, și trebuie executată fie în termenul stabilit de instanță în dispozitiv, fie în 30 de zile de la pronunțare (sau de la comunicare, în cazul părții lipsă - soluție din dreptul comun procesual care completează textul legal).

b) hotărârile de anulare a actelor administrative normative *pot fi* publicate în “Monitorul Oficial al României”, partea I (actele autorităților centrale), respectiv în Monitoarele de județ (actele autorităților locale sau județene), *la solicitarea* instanței, fiind scutite de taxe de publicitate.



Salutăm această reglementare, așteptată de toți de multă vreme, însă considerăm criticabile anumite aspecte: publicarea în Monitoarele de județ nu va avea efectul scontat – cunoașterea hotărârii de către toți cei interesați, datorită gradului scăzut de acoperire a acestora și a distribuției deficitare; două soluții pot fi identificate aici: fie publicarea hotărârii tot în “Monitorul Oficial al României”, partea I sau într-o parte specială **(a)**, fie publicarea

obligatorie a Monitorului județean în mod unitar, pe un singur site de internet⁴⁸⁰, fie al Ministerului Justiției fie al Ministerului Administrației și Internelor, concomitent cu introducerea lor ca parte distinctă în programele de legislație aflate pe piață (obligație care poate fi impusă prin lege) **(b)**.

c) *executarea silită este necesară în primul rând în cazul hotărârii de obligare a autorității publice la rezolvarea cererii*, indiferent dacă aceasta dublează hotărârea de anulare sau nu. Astfel, sunt vizate: hotărârile de anulare a actului administrativ și în același timp de obligare a autorității publice la emiterea unui alt act sau la efectuarea unei operațiuni administrative, precum și hotărârile date în urma tăcerii administrative sau a refuzului nejustificat explicit.

Într-o primă fază a neexecutării, persoanei obligate, sau, în lipsa acesteia, conducătorului autorității publice îi poate fi aplicată *amenda pentru întârziere*, valoarea ei fiind dublă față de cea a amenzii aplicate de instanță pentru necomunicarea actelor necesare judecării dosarului (art.13 alin.4), și anume 20% din salariul minim brut pe economie, pe zi de întârziere. De asemenea, reclamantul poate solicita acordarea *daunelor pentru întârziere*, care vor fi plătite din bugetul autorității publice, urmând a fi imputate funcționarului public vinovat de neexecutare, în temeiul art.72 din Statutul funcționarilor publici. Autoritatea publică poate însă solicita introducerea forțată în cauză a funcționarului vinovat, astfel încât acesta să fie obligat direct prin hotărâre la plata daunelor cuvenite reclamantului.

d) În al doilea rând, amenda și despăgubirile pentru întârziere sunt utile în cazul *acțiunii în anulare când s-au acordat despăgubiri*, fiind menită a “impulsiona” plata despăgubirilor de către autoritatea publică și a înfrânge rezistența acesteia. Despăgubirile pentru întârziere se vor adăuga la despăgubirile pentru daunele cauzate prin actul administrativ, cumulându-se în beneficiul reclamantului.

e) *a doua fază a neexecutării*, care presupune deja că persoana responsabilă a fost obligată la amendă pentru întârziere, permite reclamantului sau instanței din oficiu sesizarea Ministerului public pentru începerea urmăririi penale, în considerarea infracțiunii prevăzute la art.24 alin.3. Hotărârea de obligare la amendă (și despăgubiri) trebuie să fie definitivă și irevocabilă pentru a se face plângere penală.

f) *acțiunea în regres*: dacă cel obligat la plata amenzii și a despăgubirilor pentru întârziere este conducătorul autorității publice, el se poate îndrepta cu acțiune în regres contra demnitarului sau funcționarului public (art.72 Statut) sau salariatului (art.270 C.muncii) vinovat de întârzierea în executare.

Legea face trimitere la legislația specială în materie, Statutul funcționarilor publici, prin urmare se pune problema dacă acțiunea în regres poate fi exercitată în temeiul art. 72 lit.c din Statut, în condițiile în care acesta vorbește despre răspunderea civilă pentru “daunele plătite de *autoritatea sau instituția publică* (subl.ns.D.C.D), în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile”, prin urmare despre *paguba adusă bugetului instituției, nu despre amenzi* plătite de conducătorul acesteia, ca persoană fizică. Considerăm că legea contenciosului administrativ extinde răspunderea civilă a funcționarului public și la astfel de cazuri, fiind o modificare expresă a legii speciale în materie, deci art.72 este aplicabil.

⁴⁸⁰ În acest fel, se pot informa și persoanele care sunt interesate de aspecte ale administrației publice din alte județe decât cel de reședință, precum și persoanele care fac cercetări științifice sau în interes propriu.



Executarea hotărârilor de contencios administrativ este, pe de altă parte, o atribuție de serviciu a funcționarului public care activează în domeniul ce face obiectul actului administrativ anulat sau a cererii care trebuie rezolvată, prin urmare neexecutarea hotărârii de contencios administrativ constituie abatere disciplinară, și atrage răspunderea disciplinară a funcționarului, în temeiul art.65 din Statut. Funcționarul public se poate însă apăra invocând ordinul scris, primit chiar prin e-mail de la conducătorul autorității publice sau al unui departament. În cazul salariaților, este evident că se va declanșa un litigiu de dreptul muncii⁴⁸¹.

g) în cazul *contractelor administrative*, amenda și despăgubirile pentru întârziere în executare pot fi aplicate (acordate) în cazul obligării autorității publice la emiterea unor acte sau efectuarea unor operațiuni în faza prealabilă încheierii contractului (1), sau chiar la încheierea contractului (2), respectiv în cazul obligării uneia din părțile contractului la îndeplinirea unei obligații (3), și, în fine, atunci când o parte este obligată la plata unor despăgubiri.



Autoevaluare:

1. *Explicați noțiunea de obiect al acțiunii de contencios administrativ!*
2. *În ce constă obiectul acțiunii de contencios administrativ?*
3. *Definiți și caracterizați excepția de ilegalitate!*
4. *Când poate interveni suspendarea actului?*
5. *Caracterizați acțiunea în cazul introducerii în cauză a funcționarului public vinovat de emiterea/elaborarea actului administrativ!*
6. *Care sunt soluțiile pe care le poate dispune instanța în dispozitiv?*
7. *Care sunt etapele în procedura de executare a hotărârilor de contencios administrativ?*
8. *Când poate interveni suspendarea de drept a actului administrativ?*

⁴⁸¹ A. Iorgovan, *Noua lege....., op.cit.*, p.368.

Secvența I: Aspecte introductive privind funcția publică, funcționarul public, raportul de serviciu, activități specifice funcționarilor, clasificarea funcționarilor publici.

I. Cuprinsul secvenței



- Statutul funcționarilor publici – aspect introductive: definiții, principii, prerogative de putere publică, raport de serviciu, categorii cărora nu li se aplică statutul funcționarilor publici
- Clasificarea funcțiilor publice. Categorii de funcționari publici
- Managementul funcției publice și al funcționarilor publici și Sistemul electronic național de evidență a ocupării în sectorul public

V. Obiectivele secvenței



- sa precizeze definiția funcției funcționarilor publici
- sa prezinte categoriile de funcționari cărora li se aplică statute speciale și categoriile de persoane din instituțiile publice care nu au calitate de funcționari publici
- sa enumere condițiile de acces în funcția publică
- sa prezinte clasificarea funcțiilor și funcționarilor publici
- să cunoască activitățile cu caracter general și cu caracter special ale funcționarilor publici prin care se realizează prerogativele de putere publică

VI. Cuvinte cheie



funcția și funcționarul public, activități de putere publică cu caracter general și cu caracter special ale funcționarilor publici, raport de serviciu, act administrativ de numire în funcție, clasificarea funcționarilor publici, rolul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici

Funcția și funcționarul public

I. Partea a VI-a din codul administrativ, sub titlul - Statutul funcționarilor publici, prevederi aplicabile personalului contractual din administrația publică și evidența personalului plătit din fonduri publice, regelementează regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și autoritățile și instituțiile publice, regimul specific al personalului contractual din administrația publică, respectiv asigurarea evidenței personalului plătit din fonduri publice.



de reținut!

Dispozițiile cuprinse în această parte a codului administrativ, se aplică:

- a) autorităților și instituțiilor publice, precum și altor persoane juridice în cadrul cărora își desfășoară activitatea categoriile de personal prevăzute în legislația-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice;
- b) funcționarilor publici, personalului angajat cu contract individual de muncă sau cu contract de management, precum și altor categorii de personal plătit din fonduri publice.

Aceste dispoziții constituie cadrul general în materia funcției publice și a funcționarilor publici și se aplică și funcționarilor publici cu statut special, acolo unde legea specială nu prevede altfel. De asemenea, dispozițiile acestei părți se completează cu prevederile legislației muncii, precum și cu reglementările de drept comun civile, administrative sau penale, după caz.



Principiile care guvernează conduita profesională a funcționarilor publici și a personalului contractual din administrația publică sunt:

- a) supremația [Constituției](#) și a legii, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții au îndatorirea de a respecta [Constituția](#) și legile țării;
- b) prioritatea interesului public, în exercitarea funcției deținute;
- c) asigurarea egalității de tratament a cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții au îndatorirea de a aplica același regim juridic în situații identice sau similare;

d) profesionalismul, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții au obligația de a îndeplini atribuțiile de serviciu cu responsabilitate, competență, eficiență, corectitudine și conștiinciozitate;

e) imparțialitatea și independența, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții sunt obligate să aibă o atitudine obiectivă, neutră față de orice interes altul decât interesul public, în exercitarea funcției deținute;

f) integritatea morală, principiu conform căruia persoanelor care ocupă diferite categorii de funcții le este interzis să solicite sau să accepte, direct ori indirect, pentru ei sau pentru alții, vreun avantaj ori beneficiu în considerarea funcției pe care o dețin sau să abuzeze în vreun fel de această funcție;

g) libertatea gândirii și a exprimării, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții pot să-și exprime și să-și fundamenteze opiniile, cu respectarea ordinii de drept și a bunelor moravuri;

h) cinstea și corectitudinea, principiu conform căruia în exercitarea diferitelor categorii de funcții ocupanții acestora trebuie să fie de bună-credință;

i) deschiderea și transparența, principiu conform căruia activitățile desfășurate în exercitarea diferitelor categorii de funcții sunt publice și pot fi supuse monitorizării cetățenilor;

j) responsabilitatea și răspunderea, principiu potrivit căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții răspund în conformitate cu prevederile legale atunci când atribuțiile de serviciu nu au fost îndeplinite corespunzător.

I. Statutul funcționarilor publici – aspect introductiv: definiții, principii, prerogative de putere publică, raport de serviciu



de reținut!

I. Potrivit art. 369 al codului administrativ, autoritățile și instituțiile publice în cadrul cărora sunt înființate funcții publice sunt:

a) autorități și instituții publice ale administrației publice centrale, inclusiv autorități administrative autonome prevăzute de Constituție sau înființate prin lege organică;

b) autorități și instituții publice ale administrației publice locale;

c) structurile de specialitate ale Administrației Prezidențiale;

d) structurile de specialitate ale Parlamentului României;

e) structurile autorității judecătorești.



de reținut!

Prerogative de putere publică. Prerogativele de putere publică sunt exercitate prin activități cu caracter general și prin activități cu caracter special.



Activitățile cu **caracter general** care implică exercitarea prerogativelor de putere publică, de către autoritățile și instituțiile publice prevăzute la art. 369, sunt următoarele:

a) elaborarea proiectelor de acte normative și a altor reglementări specifice autorității sau instituției publice, precum și asigurarea avizării acestora;

b) elaborarea propunerilor de politici publice și strategii, a programelor, a studiilor, analizelor și statisticilor necesare fundamentării și implementării politicilor publice, precum și a actelor necesare executării legilor, în vederea realizării competenței autorității sau instituției publice;

c) autorizarea, inspecția, controlul și auditul public;

d) gestionarea resurselor umane și a fondurilor publice;

e) reprezentarea intereselor autorității sau instituției publice în raporturile acesteia cu persoane fizice sau juridice de drept public sau privat, din țară și din străinătate, în limita competențelor stabilite de conducătorul autorității sau instituției publice, precum și reprezentarea în justiție a autorității sau instituției publice în cadrul căreia își desfășoară activitatea;

f) realizarea de activități în conformitate cu strategiile din domeniul societății informaționale, cu excepția situației în care acestea vizează monitorizarea și întreținerea echipamentelor informatice.



Activitățile cu **caracter special** care implică exercitarea prerogativelor de putere publică sunt următoarele:

a) activități de specialitate necesare realizării prerogativelor constituționale ale Parlamentului;

b) activități de specialitate necesare realizării prerogativelor constituționale ale Președintelui României;

c) activități de avizare a proiectelor de acte normative în vederea sistematizării, unificării, coordonării întregii legislații și ținerea evidenței oficiale a legislației României;

d) activități de specialitate necesare realizării politicii externe a statului;

e) activități de specialitate și de asigurare a suportului necesar apărării drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei, a proprietății private și publice, prevenirea și descoperirea infracțiunilor, respectarea ordinii și liniștii publice;

f) activități de specialitate necesare aplicării regimului juridic al executării pedepselor și măsurilor privative de libertate pronunțate de instanțele judecătorești;

g) activități vamale;

h) alte activități cu caracter special care privesc exercitarea autorității publice în domenii de competență exclusivă a statului, în temeiul și în executarea legilor și a celorlalte acte normative.

Stabilirea posturilor în regim de funcție publică este obligatorie, în măsura în care sunt îndeplinite activitățile prevăzute mai sus, cu excepția posturilor aferente personalului din categoriile prevăzute la art. 382 lit. c), h) și i), precum și a posturilor din cadrul autorităților autonome, pentru care categoriile de personal sunt stabilite prin legislația specială.

Funcțiile publice se stabilesc prin lege.



de reținut!

Funcționarul public este persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică. În funcție de categoria din care fac parte, funcționarii publici iau decizii și/sau desfășoară activități cu caracter tehnic, pentru a asigura continuitatea funcționării în interes public general a autorităților și instituțiilor publice.

Prin întreaga lor activitate, funcționarii publici acționează în condiții de obiectivitate, profesionalism, legalitate și imparțialitate pentru îndeplinirea de către autoritățile și instituțiile publice a atribuțiilor prevăzute de lege.

Corpul funcționarilor publici este constituit din totalitatea funcționarilor publici care îndeplinesc activitățile prevăzute mai sus, în cadrul autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală.



de reținut!

Principiile care stau la baza exercitării funcției publice sunt:

- a) principiul legalității;
- b) principiul competenței;
- c) principiul performanței;
- d) principiul eficienței și eficacității;
- e) principiul imparțialității și obiectivității;
- f) principiul transparenței;
- g) principiul responsabilității, în conformitate cu prevederile legale;
- h) principiul orientării către cetățean;
- i) principiul stabilității în exercitarea funcției publice;
- j) principiul bunei-credințe, în sensul respectării drepturilor și îndeplinirii obligațiilor reciproce;
- k) principiul subordonării ierarhice.



de reținut!

Exercitarea raporturilor de serviciu. Raporturile de serviciu se nasc și se exercită pe baza actului administrativ de numire, emis în condițiile legii. Exercitarea raporturilor de serviciu se realizează pe perioadă nedeterminată sau determinată în condițiile prevederilor Codului administrative.

Exercitarea raporturilor de serviciu pe perioadă determinate(art. 375). Funcțiile publice de execuție temporar vacante pe o perioadă de cel puțin o lună pot fi ocupate pe perioadă determinată astfel:

- a) prin redistribuirea funcționarilor publici din corpul de rezervă care îndeplinesc condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice respective;

b) prin numire pe perioadă determinată, prin concurs în condițiile legii; persoana numită în aceste condiții dobândește calitatea de funcționar public numai pe această perioadă și nu beneficiază la încetarea raportului de serviciu de dreptul de a intra în corpul de rezervă al funcționarilor publici;

c) prin modalități de modificare temporară a raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici, în condițiile legii.

În cazul funcțiilor publice de execuție temporar vacante, anterior aplicării uneia dintre modalitățile de ocupare a funcțiilor publice de execuție temporar vacante prevăzute mai sus (la lit. a), b) c)), persoana care are competența de numire în funcția publică poate transforma funcția publică în cauză, temporar vacantă pe o perioadă de cel puțin o lună, prin raportare la necesarul de personal al autorității sau instituției publice, pentru perioada vacantării temporare a postului. În acest caz, la data revenirii titularului funcției publice, aceasta se transformă cu respectarea categoriei, clasei și gradului profesional deținute de titularul postului.

Drepturile și obligațiile funcționarilor publici numiți pe perioadă determinate. Funcționarii publici numiți pe perioadă determinată în condițiile de mai sus, au aceleași drepturi și îndatoriri ca și funcționarii publici numiți pe perioadă nedeterminată, cu excepțiile prevăzute de prezentul cod. În situația în care, pe durata ocupării funcției publice de execuție temporar vacante potrivit art. 375 alin. (1) lit. a) și b), aceasta se vacantează în condițiile legii, persoana care are competența legală de numire în funcția publică dispune, în cazuri temeinic justificate, numirea funcționarului public, cu acordul acestuia, pe durată nedeterminată.



de reținut!

Exercitarea raportului de serviciu prin raportare la durata timpului de muncă. Raportul de serviciu se exercită cu durată normală a timpului de muncă, stabilită de [Legea nr. 53/2003, republicată](#), cu modificările și completările ulterioare, cu excepțiile prevăzute de codul administrativ(art. 377).



Ocuparea unei funcții publice în baza unui raport de serviciu cu timp partial. Potrivit art. 378 din Codul administrativ, prin excepție de la prevederile art. 377, raportul de serviciu poate fi exercitat cu durată redusă a timpului de muncă la jumătate de normă, caz în care este denumit raport de serviciu cu timp parțial. Raportul de serviciu cu timp parțial poate fi exercitat cu durată redusă a timpului de muncă la jumătate de normă în următoarele situații:

a) pentru funcțiile publice de execuție pentru motive familiale sau personale temeinice;

b) în cazul emiterii unei decizii medicale asupra capacității de muncă de invaliditate de gradul III, la solicitarea funcționarului public, în măsura în care funcționarul public solicită și conducătorul autorității sau instituției publice consideră că acesta își poate îndeplini atribuțiile aferente funcției publice pe care o deține cu durată redusă a timpului de muncă ori că fișa postului poate fi modificată în sensul reducerii cu până la 50% a atribuțiilor și redistribuirii sarcinilor, fără ca aceasta să afecteze buna funcționare a structurii în care își desfășoară

activitatea și dispune continuarea activității cu durată redusă a timpului de muncă la jumătate de normă;

c) în cazul menținerii în activitate a funcționarului public în condițiile art. 517 alin. (2), în măsura în care funcționarul public solicită și conducătorul autorității sau instituției publice consideră că acesta își poate îndeplini atribuțiile aferente funcției publice pe care o deține cu durată redusă a timpului de muncă ori că fișa postului poate fi modificată în sensul reducerii cu până la 50% a atribuțiilor și redistribuirii sarcinilor, fără ca aceasta să afecteze buna funcționare a structurii în care își desfășoară activitatea și dispune continuarea activității cu durată redusă a timpului de muncă la jumătate de normă.

Solicitarea exercitării raportului de serviciu cu timp parțial, (potrivit alin. (2) lit. a)) se face și se motivează de către funcționarul public și se aprobă de către persoana care are competența de numire în funcția publică.

Funcționarii publici care exercită o funcție publică în baza unui raport de serviciu cu timp parțial, au aceleași drepturi și îndatoriri ca funcționarii publici care exercită o funcție publică cu durată normală a timpului de muncă, cu excepțiile prevăzute de prezentul cod.

Drepturile salariale ale funcționarilor publici care exercită o funcție publică în baza unui raport de serviciu cu timp parțial se acordă proporțional cu timpul efectiv lucrat, raportat la drepturile stabilite pentru durată normală a timpului de muncă.

În situația în care funcția publică este vacantă, în baza unei solicitări motivate a conducătorului structurii în care se regăsește funcția publică, persoana care are competența de numire în funcția publică poate aproba măsura ocupării acesteia în baza unui raport de serviciu cu timp parțial, prin una dintre modalitățile de ocupare prevăzute de lege.

Raportul de serviciu poate fi exercitat cu durată redusă a timpului de muncă, în alte situații decât cele prevăzute la art. 378, în condițiile legii.



de reținut!

Pot beneficia de statute speciale funcționarii publici care îndeplinesc activitățile prevăzute la art. 370 alin. (3), în cadrul:

- a) structurilor de specialitate ale Parlamentului României;
- b) structurilor de specialitate ale Administrației Prezidențiale;
- c) structurilor de specialitate ale Consiliului Legislativ;
- d) serviciilor diplomatice și consulare;
- e) instituțiilor din sistemul de ordine publică și securitate națională;
- f) structurilor vamale;

g) altor servicii publice stabilite prin lege, care îndeplinesc activitățile prevăzute la art. 370 alin. (3) lit. h).

Prin excepție, în cadrul structurilor prevăzute la lit. e) pot beneficia de statute speciale și funcționarii publici care îndeplinesc activitățile prevăzute la art. 370 alin. (2). Prin excepție de la prevederile art. 382 lit. d) și f), precum și prin excepție de la alin. anterior, în cadrul structurilor prevăzute la lit. e), pot fi funcționari publici și pot beneficia de statute speciale persoanele care își desfășoară activitatea în unitățile de învățământ și cele sanitare care țin de acestea.

Prin statutele speciale se pot reglementa:

- a) drepturi, îndatoriri și incompatibilități specifice, altele decât cele prevăzute de prezenta parte;
- b) funcții publice specifice.



În cazul statutelor speciale aplicabile serviciilor diplomatice și consulare și instituțiilor din sistemul de ordine publică și securitate națională, dispozițiile speciale pot reglementa, pe lângă drepturi, îndatoriri și incompatibilități, respective funcții publice specifice, de asemenea și:

- a) cadrul legal special al raporturilor de serviciu;
- b) managementul carierei;
- c) regimul răspunderii administrative și mecanismele instituționale specifice de aplicare;
- d) gestiunea funcțiilor publice;
- e) mecanismele specifice care să asigure participarea funcționarilor publici la procesul decizional, prin aplicarea dispozițiilor privind constituirea comisiilor paritare și încheierea acordurilor colective.



de reținut!

Categoriile de personal bugetar cărora nu li se aplică prevederile privind funcționarii publici. Prevederile Codului administrativ referitoare la funcțiile și funcționarii publici, nu se aplică următoarelor categorii de personal bugetar:

- a) personalul contractual salariat din aparatul propriu al autorităților și instituțiilor publice, care desfășoară activități de secretariat, administrative, protocol, gospodărire, întreținere-reparații și de deservire, pază, precum și alte categorii de personal care nu exercită prerogative de putere publică;
- b) personalul salariat încadrat la cabinetul demnitarului;
- c) magistrații, personalul asimilat acestora și, după caz, categorii de personal auxiliar din cadrul instanțelor;
- d) cadrele didactice și alte categorii de personal din unitățile și instituțiile de învățământ;
- e) persoanele numite sau alese în funcții de demnitate publică;
- f) personalul din unitățile sanitare;
- g) personalul regiilor autonome, companiilor și societăților naționale, precum și al societăților din sectorul public;
- h) personalul militar;
- i) membrii Corpului diplomatic și consular al României și personalul contractual încadrat pe funcții specifice ministerului cu atribuții în domeniul afacerilor externe.



de reținut!

II. Clasificarea funcțiilor publice. Categoriile de funcționari publici

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

Stabilirea funcțiilor publice specifice și echivalarea acestora cu funcțiile publice generale se fac prin lege. În înțelesul Codului administrativ, echivalarea funcțiilor publice specifice cu funcțiile publice generale se referă la echivalarea în mod cumulativ a următoarelor condiții: a) nivelul funcției publice; b) nivelul studiilor necesare pentru exercitarea funcției publice; c) vechimea în specialitate necesară pentru exercitarea funcției publice.



Funcțiile publice de stat, teritoriale și locale. Funcțiile publice de stat sunt funcțiile publice stabilite, potrivit legii, în cadrul ministerelor, organelor de specialitate ale administrației publice centrale, structurilor de specialitate ale Administrației Prezidențiale, structurilor de specialitate ale Parlamentului României, autorităților publice autonome prevăzute în [Constituția României](#) și altor autorități administrative autonome, precum și în cadrul structurilor autorității judecătorești.

Funcțiile publice teritoriale sunt funcțiile publice stabilite, potrivit legii, în cadrul instituției prefectului, serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, precum și instituțiilor publice din teritoriu, aflate în subordinea/coordonarea/sub autoritatea Guvernului, a ministerelor și a celorlalte organe ale administrației publice centrale.

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



Clasificarea funcțiilor publice **în funcție de nivelul studiilor necesare.** Funcțiile publice se împart în 3 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 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, în perioada anterioară aplicării celor trei cicluri tip Bologna;
- 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.



După **nivelul atribuțiilor titularului funcției publice**, funcțiile publice se împart în 3 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. În categoria funcțiilor publice de conducere, funcțiile publice se clasifică prin raportare la nivelul de complexitate al atribuțiilor, în funcțiile prevăzute la art. 390. În categoria funcțiilor publice de execuție, funcțiile publice se clasifică prin raportare la nivelul de complexitate al atribuțiilor potrivit gradelor profesionale.



Funcționarii publici pot fi debutanți sau definitivi. Sunt numiți funcționari publici debutanți persoanele care au promovat concursul pentru ocuparea unei funcții publice de grad profesional debutant, precum și persoanele numite în condițiile prevăzute la art. 612 alin. (1) și care nu îndeplinesc condițiile de vechime în specialitate necesare exercitării unei funcții publice de execuție definitive.

Sunt 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 modalitățile prevăzute de prezenta parte și care au vechimea în specialitatea studiilor necesare ocupării funcției publice de minimum un an.



Înalții funcționari publici (art. 389). Categoria înalților funcționari publici cuprinde persoanele care sunt numite în una dintre următoarele funcții publice:

- a) secretar general și secretar general adjunct din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 369 lit. a);
- b) prefect;
- c) subprefect;
- d) inspector guvernamental.



Funcționarii publici de conducere (art. 390). Categoria funcționarilor publici de conducere cuprinde persoanele numite în una dintre următoarele funcții publice:

- a) director general din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 385, precum și funcțiile publice specifice echivalente acestora, cu excepția celor din categoria înalților funcționari publici parlamentari;
- b) director general adjunct din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 385, precum și funcțiile publice specifice echivalente acestora;
- c) director din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (1), precum și funcțiile publice specifice echivalente acestora;
- d) director adjunct din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (1), precum și funcțiile publice specifice echivalente acestora;
- e) director executiv din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (2) și (3), precum și în funcțiile publice specifice echivalente acestora;
- f) director executiv adjunct din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (2) și (3), precum și în funcțiile publice specifice echivalente acestora;
- g) șef serviciu din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 385, precum și în funcțiile publice specifice echivalente acesteia;
- h) șef birou din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 385, precum și în funcțiile publice specifice echivalente acesteia.



Funcția publică de **secretar general al unității administrativ-teritoriale**, respectiv cea de secretar general al subdiviziunii administrativ-teritoriale sunt **funcții publice de conducere specifice**.

Stabilirea numărului total de funcții publice de conducere în cadrul fiecărei autorități sau instituții publice. Numărul total al funcțiilor publice de conducere din cadrul fiecărei autorități sau instituții publice, cu excepția funcțiilor publice de secretar general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, precum și a funcțiilor publice de conducere a căror ocupare se face prin detașare cu personal din cadrul instituțiilor din sectorul de apărare, ordine

publică și siguranță națională, conform statelor de organizare aprobate, în condițiile legii, este de maximum 12% din numărul total al posturilor aprobate.

Pentru determinarea numărului total al funcțiilor de conducere prin aplicarea cotei de 12%, se procedează după cum urmează: a) în cazul în care numărul rezultat este mai mic de unu, acesta se rotunjește la întreg; b) în cazul în care numărul rezultat este mai mare de unu, acesta se rotunjește la numărul întreg imediat superior acestuia, dacă fracțiunea este mai mare de 0,50.

Structura organizatorică a autorităților și instituțiilor publice trebuie să respecte următoarele cerințe: a) pentru constituirea unui birou este necesar un număr de minimum 5 posturi de execuție; b) pentru constituirea unui serviciu este necesar un număr de minimum 7 posturi de execuție; c) pentru constituirea unei direcții este necesar un număr de minimum 15 posturi de execuție; d) pentru constituirea unei direcții generale este necesar un număr de minimum 25 de posturi de execuție.



Funcționarii publici de execuție. Sunt funcționari publici de execuție din clasa I persoanele numite în următoarele funcții publice generale: **consilier, consilier juridic, auditor, expert, inspector, consilier achiziții publice, precum și în funcțiile publice specifice asimilate** acestora. Sunt funcționari publici de execuție din clasa a II-a persoanele numite în **funcția publică generală de referent de specialitate, precum și în funcțiile publice specifice asimilate** acesteia. Sunt funcționari publici de execuție din clasa a III-a persoanele numite în **funcția publică generală de referent, precum și în funcțiile publice specifice asimilate** acesteia.

Funcțiile publice de execuție sunt structurate pe grade profesionale. Gradele profesionale sunt următoarele: a) debutant; b) asistent; c) principal; d) superior, ca nivel maxim.



Categoria înalților funcționari publici

Ocuparea funcțiilor publice din categoria înalților funcționari publici. Înalții funcționari publici realizează managementul de nivel superior în autoritățile și instituțiile publice. Ocuparea funcțiilor publice din categoria înalților funcționari publici, cu excepția celor din categoria înalților funcționari publici parlamentari, se face prin:

- a) concursul organizat în condițiile prevăzute la art. 467;
- b) concursul de promovare organizat în condițiile prevăzute la art. 483;
- c) mobilitate, în condițiile prevăzute la art. 503;
- d) exercitare cu caracter temporar, în condițiile prevăzute la art. 509;
- e) redistribuire din corpul de rezervă al funcționarilor publici.

Decizia privind alegerea uneia dintre modalitățile de ocupare a funcției publice din categoria înalților funcționari publici aparține persoanei care are competența de numire în funcția publică, la propunerea conducătorului autorității sau instituției publice în cadrul căreia se află funcția publică vacantă.

Pentru a ocupa, în condițiile precizate la lit. a) și b), o funcție publică corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici, persoana trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții:

- a) condițiile prevăzute la art. 465;
- b) să aibă studii universitare de licență absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă;
- c) să fie absolvent cu diplomă al studiilor universitare de master în domeniul administrației publice, management sau în specialitatea studiilor necesare ocupării funcției publice;
- d) să fi absolvit programele de formare specializată pentru ocuparea unei funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici, organizate de Institutul Național de Administrație ori să fi exercitat un mandat complet de parlamentar;
- e) să aibă cel puțin 7 ani vechime în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice;
- f) să promoveze concursul organizat în condițiile prevăzute la art. 467 sau art. 483.

Programele de formare specializată pentru ocuparea unei funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici se organizează de Institutul Național de Administrație, în condițiile legii. La programele de formare specializată pot participa doar persoane care au calitatea de funcționar public la data începerii acestora sau care au avut această calitate pentru cel puțin un an.

Competența de gestionare a concursului de selecție și a concursului de promovare pentru funcțiile publice din categoria înalților funcționari publici (art. 396). Concursul de selecție și concursul de promovare pentru ocuparea funcțiilor publice din categoria înalților funcționari publici este gestionat de către o comisie de concurs permanentă, independentă, denumită comisie de concurs, și, după caz, de comisia de soluționare a contestațiilor, potrivit atribuțiilor ce revin acestor comisii. Comisia de concurs, respectiv comisia de soluționare a contestațiilor sunt formate din 7 membri, numiți prin decizie a prim-ministrului, la propunerea ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice. Membrii comisiilor au mandate de 5 ani. Atribuțiile comisiilor se realizează cu respectarea principiilor independenței, stabilității în cadrul comisiei, integrității, obiectivității și imparțialității în luarea deciziilor.

Comisia de concurs are următoarele atribuții principale: a) verifică îndeplinirea condițiilor pentru ocuparea unei funcții publice din categoria înalților funcționari publici și selectează dosarele de concurs ale candidaților; b) stabilește subiectele pentru proba scrisă; c) stabilește planul interviului și realizează interviul; d) notează pentru fiecare candidat fiecare probă a concursului; e) asigură, prin secretariatul comisiei, afișarea rezultatelor concursului; f) formulează propunerea de numire a candidatului declarat admis, pe care o transmite, prin secretariatul comisiei, persoanei care are competența legală de numire în funcția publică; g) elaborează regulamente cu privire la procedura de concurs, cu avizul Agenției; h) alte atribuții prevăzute de acte normative.

Comisia de soluționare a contestațiilor are următoarele atribuții principale: a) soluționează contestațiile depuse de candidați cu privire la selecția dosarelor, precum și cu privire la notarea fiecărei probe a concursului; b) asigură, prin secretariatul comisiei, afișarea rezultatelor contestațiilor; c) alte atribuții prevăzute de acte normative.

Poate fi desemnată ca membru în comisii, persoana care îndeplinește cumulativ următoarele condiții: a) este cetățean român sau cetățean al unui stat membru al Uniunii Europene; b) are capacitate deplină de exercițiu; c) este apt din punct de vedere medical și psihologic pentru exercitarea mandatului; d) are studii superioare de licență, atestate în condițiile legii; e) nu face parte dintr-un partid politic sau dintr-o organizație căreia îi este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice; f) nu a fost lucrător sau colaborator al Securității, în

condițiile prevăzute de legislația specifică; g) nu a fost condamnată definitiv pentru săvârșirea unei infracțiuni contra securității naționale, contra autorității, infracțiuni de corupție sau de serviciu, infracțiuni de fals ori contra înfăptuirii justiției, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea, și, după caz, nu a săvârșit abateri disciplinare pentru care s-au aplicat sancțiuni disciplinare, pentru care nu a intervenit radierea în condițiile legii; h) are o bună reputație și o înaltă competență profesională; i) are competențele necesare evaluării funcționarilor publici.



Competența de emitere a actelor administrative privind raporturile de serviciu ale înalților funcționari publici. Numirea, modificarea, suspendarea, încetarea raporturilor de serviciu ale înalților funcționari publici, precum și sancționarea disciplinară a înalților funcționari publici se fac, în condițiile legii, de către:

- a) Guvern, pentru funcțiile publice prevăzute la art. 389 lit. b) și c) (prefect și subprefect);
- b) prim-ministru, prin decizie, pentru funcțiile publice prevăzute la art. 389 lit. a) și d) (secretar general și secretar general adjunct din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 369 lit. a) și inspector guvernamental), cu excepția funcțiilor publice pentru care competența de numire este reglementată expres prin acte normative speciale.



Evaluarea performanțelor individuale ale înalților funcționari publici. Evaluarea performanțelor profesionale individuale ale înalților funcționari publici, cu excepția celor din categoria înalților funcționari publici parlamentari, se face de către o comisie de evaluare, formată din 5 membri numiți pentru un mandat de 3 ani prin decizie a prim-ministrului, la propunerea ministrului dezvoltării regionale și administrației publice, cu aplicarea corespunzătoare a prevederilor art. 396 alin. (2) și alin. (5)-(10).

Evaluarea se face anual pentru verificarea îndeplinirii criteriilor de performanță și a gradului și modului de atingere a obiectivelor individuale, potrivit [metodologiei](#) prevăzute în anexa nr. 6 a Codul administrativ.

Înalții funcționari publici au obligația de a urma, de regulă anual, cursuri de perfecționare profesională, în condițiile legii.

Norme de aplicare - procedura de organizare a concursului de selecție și a concursului de promovare pentru ocuparea funcțiilor publice din categoria înalților funcționari publici. Prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice și a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, se aprobă procedura de organizare a concursului de selecție și a concursului de promovare pentru ocuparea funcțiilor publice din categoria înalților funcționari publici.



de reținut!

III. Managementul funcției publice și al funcționarilor publici și Sistemul electronic național de evidență a ocupării în sectorul public

III.1 Managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici



Agencia Națională a Funcționarilor Publici. Pentru dezvoltarea unui corp de funcționari publici profesionist, stabil și imparțial și pentru crearea unei evidențe necesare gestiunii personalului plătit din fonduri publice se organizează și funcționează, în subordinea ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice, Agenția 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, ajutat de un vicepreședinte cu rang de subsecretar de stat, numiți de către prim-ministru la propunerea ministrului cu atribuții în domeniul administrației publice. În exercitarea atribuțiilor care îi revin, președintele Agenției Naționale a Funcționarilor Publici emite ordine cu caracter normativ și individual. Agenția Națională a Funcționarilor Publici este finanțată de la bugetul de stat. Personalul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici este format din demnitari, funcționari publici și personal contractual. Salarizarea personalului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici se face potrivit reglementărilor privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.



de reținut!

Agencia Națională a Funcționarilor Publici are următoarele atribuții:

- a) elaborează și propune politicile și strategiile privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici;
- b) elaborează și avizează proiecte de acte normative privind funcția publică și funcționarii publici;
- c) emite, la solicitarea autorităților și instituțiilor publice, puncte de vedere cu privire la proiectele de acte normative privind funcția publică și funcționarii publici;
- d) realizează evidența și managementul funcției publice și ale funcționarilor publici;
- e) monitorizează și controlează modul de aplicare a legislației privind funcția publică, funcționarii publici, precum și respectarea aplicării normelor de conduită în cadrul autorităților și instituțiilor publice și înaintează ministerului de resort propuneri privind măsurile ce se impun;
- f) colaborează cu instituțiile publice cu atribuții în domeniul politicilor salariale și fiscal-bugetare, în vederea elaborării cadrului normativ privind salarizarea funcționarilor publici;
- g) centralizează nevoile de instruire a funcționarilor publici, pe baza planurilor de perfecționare profesională a funcționarilor publici transmise de autoritățile și instituțiile publice și le pune la dispoziția Institutului Național de Administrație și a altor furnizori de formare și perfecționare profesională, în condițiile legii;
- h) colaborează cu Institutul Național de Administrație la stabilirea tematicii specifice programelor de formare specializată în administrația publică și de perfecționare a funcționarilor publici;
- i) administrează Sistemul electronic național de evidență a ocupării în sectorul public și realizează evidența personalului plătit din fonduri publice;
- j) furnizează ministerului de resort date statistice prelucrate, în condițiile legii, pe baza informațiilor cuprinse în Sistemul electronic național de evidență a ocupării în sectorul public,

pentru fundamentarea politicilor de resurse umane cu privire la personalul plătit din fonduri publice;

k) asigură baza de date pentru redistribuirea, la solicitarea autorităților și instituțiilor publice, a funcționarilor publici cărora le-au încetat raporturile de serviciu prin eliberare din funcția publică din motive neimputabile lor;

l) acordă, la cerere, asistență de specialitate compartimentelor de resurse umane din cadrul autorităților și instituțiilor publice referitor la aplicarea legislației privind funcția publică și funcționarii publici;

m) elaborează cadre de competență, în condițiile legii;

n) reglementează și monitorizează aplicarea normelor privind conduita funcționarilor publici și activitatea consilierilor de etică din cadrul autorităților și instituțiilor publice;

o) întocmește raportul anual cu privire la managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici, pe care îl prezintă ministerului de resort, care conține și informații cu privire la reorganizările instituționale, precum și cu privire la aplicarea și respectarea normelor de conduită în cadrul autorităților și instituțiilor publice;

p) elaborează reglementări comune, aplicabile tuturor autorităților și instituțiilor publice, privind funcțiile publice, precum și instrucțiuni privind aplicarea unitară a legislației în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici;

q) organizează etapa de recrutare din cadrul concursului pentru ocuparea funcțiilor publice prevăzute la art. 467 alin. (3) lit. a);

r) planifică recrutarea în funcțiile publice prevăzute la art. 385 alin. (1) și (2), cu excepția celor care beneficiază de statute speciale în condițiile legii, pe baza unui plan de recrutare.

Cadrele de competență prevăzute la lit. m) constituie cadrul de referință pentru organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, exprimat prin totalitatea standardelor, indicatorilor și descriptorilor utilizați cu referire la capacitatea unei persoane de a selecta, combina și utiliza cunoștințe, abilități și alte achiziții constând în valori și atitudini, pentru rezolvarea cu succes a sarcinilor stabilite în exercitarea unei funcții publice, precum și pentru dezvoltarea profesională ori personală în condiții de eficacitate și eficiență. Normele privind conținutul, competența și procedura de elaborare și avizare a cadrelor de competență se aprobă prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

În îndeplinirea atribuțiilor prevăzute la lit. n), Agenția Națională a Funcționarilor Publici:

a) elaborează studii și analize privind respectarea prevederilor privind conduita funcționarilor publici;

b) elaborează cadrul metodologic privind activitatea de consiliere etică, precum și modelul, gestionarea și accesul la registrul de evidență al acestei activități;

c) elaborează standardul de formare pentru consilierii de etică;

d) organizează seminare și conferințe în domeniul managementului eticii și integrității;

e) elaborează cadrul metodologic necesar monitorizării și implementării principiilor și standardelor de conduită a funcționarilor publici, precum și a procedurilor disciplinare în cadrul autorităților și instituțiilor publice și centralizează datele transmise de acestea, la termenele și în formatele de raportare stabilite. Prin activitatea sa, Agenția Națională a Funcționarilor Publici nu poate influența activitatea de consiliere etică desfășurată de consilierii de etică și derularea procedurii de lucru a comisiilor de disciplină din cadrul autorităților și instituțiilor publice;

f) asigură administrarea, dezvoltarea și operarea aplicației informatice de monitorizare, în vederea prelucrării automate și reprezentării statistice și grafice a datelor colectate în condițiile prevăzute la lit. e);

g) concepe și administrează baza de date a consilierilor de etică și sprijină dezvoltarea competențelor acestora prin facilitarea proceselor de comunicare;

h) colaborează cu consilierii de etică;

i) pe baza rapoartelor transmise de consilierii de etică, elaborează rapoarte anuale privind monitorizarea implementării principiilor și a standardelor de conduită, precum și a procedurilor disciplinare în cadrul autorităților și instituțiilor publice;

j) colaborează cu organizațiile neguvernamentale care au ca scop promovarea și apărarea intereselor legitime ale cetățenilor în relația cu administrația publică.



Procedura de stabilire și revizuire a structurii de funcții publice și de modificare a calității posturilor. Autoritățile și instituțiile publice au obligația de a solicita Agenției Naționale a Funcționarilor Publici avizul privind funcțiile publice prevăzute la art. 385 alin. (1) și (2), cu excepția celor care beneficiază de statute speciale în condițiile legii, la stabilirea sau modificarea structurii de funcții publice pentru fiecare autoritate și instituție publică, în parte, de către conducătorul acesteia, pe baza activităților prevăzute la art. 370 alin. (1)-(3), precum și reorganizarea activității autorității sau instituției publice, în condițiile prevăzute la art. 408.

Avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici este prealabil și obligatoriu în toate situațiile prevăzute la alineatul anterior și se emite în termen de maximum 15 zile lucrătoare de la data primirii documentelor. Lista documentelor necesare pentru obținerea avizului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, precum și modalitatea de transmitere a acestora de către autoritățile și instituțiile publice se aprobă prin ordin al președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

În situații temeinic justificate termenul prevăzut mai sus, se poate prelungi cu maximum 15 zile lucrătoare, cu înștiințarea prealabilă a instituției sau autorității publice care a solicitat avizul.



de reținut!

Legitimarea procesuală activă a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. Agenția Națională a Funcționarilor Publici poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, în condițiile legii contenciosului administrativ. Agenția Națională a Funcționarilor Publici poate sesiza și prefectul în legătură cu actele pe care le consideră nelegale emise de autoritățile administrației publice locale sau de instituțiile publice locale.



Gestiunea resurselor umane de către autoritățile și instituțiile publice.

Gestiunea curentă a resurselor umane, inclusiv a funcțiilor publice este organizată și realizată, în cadrul fiecărei autorități și instituții publice, de către un compartiment specializat, care colaborează cu Agenția Națională a Funcționarilor Publici.



Stabilirea structurii de posturi. Structura de posturi se stabilește pe baza activităților prevăzute la art. 370 alin. (1)-(3) (a se vedea Prerogativele de putere publică), precum și prin raportare la activitățile desfășurate de categoriile de personal prevăzute la art. 382 (Categoriile de personal cărora nu li se aplica prevederile referitoare la funcționarii publici).



Transformarea posturilor de natură contractuală în funcții publice. Autoritățile și instituțiile publice care au prevăzute în statele de funcții posturi de natură contractuală, care presupun desfășurarea unor activități dintre cele prevăzute la art. 370 alin. (1)-(3), stabilesc funcții publice în condițiile prevăzute la art. 407.



Stabilirea funcțiilor publice. Potrivit art. 407 **funcțiile publice se stabilesc** pe baza activităților prevăzute la art. 370 alin. (1)-(3), pentru fiecare autoritate și instituție publică, prin act administrativ al conducătorului acesteia, respectiv prin hotărâre a consiliului județean sau, după caz, a consiliului local.



Obligația respectării drepturilor de carieră în cazul reorganizării autorității sau instituției publice. Pentru respectarea drepturilor la carieră ale funcționarilor publici, în cuprinsul actelor normative sau administrative privind modificări ale organigramei, reorganizări sau desființări de structuri, în situația în care sunt afectate și funcții publice, autoritățile și instituțiile publice inițitoare din administrația publică centrală și locală sunt obligate să prevadă un termen de minimum 30 de zile în vederea aplicării procedurilor legale prevăzute de codul administrativ.



de reținut!

III.2. Structura de posturi și structura de funcții publice.

Comunicarea modificărilor intervenite în situația posturilor și a funcționarilor publici(art. 409).

Autoritățile și instituțiile publice comunică Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în termen de 10 zile lucrătoare de la dispunerea măsurii prin act administrativ, orice modificare intervenită în situația funcționarilor publici și a funcțiilor publice.

Modificările intervenite în situația funcționarilor publici se fac prin acte administrative care privesc numirea în funcția publică, modificarea, suspendarea, sancționarea disciplinară,

respectiv încetarea raporturilor de serviciu. Modificările intervenite în situația funcțiilor publice se fac prin acte administrative emise în următoarele situații:

a) intervenirea unor modificări în structura funcțiilor publice din cadrul autorităților sau instituțiilor publice, ca urmare a promovării în clasă și a promovării în grad profesional a funcționarilor publici;

b) transformarea unei funcții publice vacante într-o funcție publică cu o altă denumire sau într-o funcție publică de nivel inferior ori superior, cu încadrarea în numărul maxim de posturi aprobat pentru autoritatea sau instituția publică și în fondurile bugetare anuale alocate.

c) modificarea calității posturilor în condițiile prevăzute la art. 405-407.

Prevederile referitoare la comunicarea către ANFP în termen de 10 zile lucrătoare nu se aplică în cazul modificărilor intervenite în situația funcțiilor publice și funcționarilor publici care beneficiază de statute speciale.



de reținut!

III.3. Dosarul profesional al funcționarilor publici din cadrul autorităților și instituțiilor publice.

Întocmirea dosarului profesional. În scopul asigurării evidenței funcționarilor publici în cadrul autorităților și instituțiilor publice se întocmește dosarul profesional pentru fiecare funcționar public. Conținutul și modalitatea de gestionare a dosarului profesional se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Autoritățile și instituțiile publice răspund de întocmirea și actualizarea dosarelor profesionale și asigură păstrarea acestora în condiții de siguranță.

În cazurile de transfer sau de încetare a raporturilor de serviciu, autoritatea sau instituția publică păstrează o copie a dosarului profesional și înmânează originalul funcționarului public, pe bază de semnătură.

Persoanele care au acces la datele cuprinse în evidența națională a funcțiilor publice și a funcționarilor publici, precum și la dosarul profesional al funcționarului public au obligația de a păstra confidențialitatea datelor cu caracter personal, în condițiile legii.

Autoritatea sau instituția publică este obligată să elibereze o adeverință care să ateste perioada de activitate desfășurată de fiecare funcționar public în cadrul acesteia, vechimea în muncă, în specialitatea studiilor și în grad profesional, în următoarele situații: a) la solicitarea funcționarului public; b) la modificarea definitivă și la încetarea raportului de serviciu al funcționarului public, în condițiile legii; c) în alte cazuri expres prevăzute de lege.

III.4. Evidența personalului plătit din fonduri publice. Sistemul electronic național de evidență a ocupării în sectorul public.



Sistemul electronic național de evidență a ocupării în sectorul public.

Evidența personalului plătit din fonduri publice se realizează pe baza Sistemului electronic național de evidență a ocupării în sectorul public pentru categoriile de personal prevăzute în legislația cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici administrează Sistemul electronic național de evidență a ocupării în sectorul public și realizează evidența personalului plătit din fonduri publice. Sistemul electronic național de evidență a ocupării în sectorul public operează cu date colectate din baza de date organizată la nivelul Inspecției Muncii, cu date colectate direct de la autorități și instituții publice, precum și, după caz, cu date colectate de la alte persoane juridice în cadrul cărora își desfășoară activitatea categoriile de personal prevăzute în legislația cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

Sistemul electronic național de evidență a ocupării în sectorul public este administrat, dezvoltat și operat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici.

În vederea întocmirii, actualizării și administrării evidenței personalului bugetar plătit din fonduri publice, autoritățile și instituțiile publice, precum și orice alte persoane juridice în cadrul cărora își desfășoară activitatea categoriile de personal prevăzute în legislația cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice au obligația de a utiliza instrumentele informatice puse la dispoziție de Agenția Națională a Funcționarilor Publici și de a introduce, în formatul și la termenele prevăzute de lege, datele și informațiile despre posturile și personalul propriu.

În vederea întocmirii, actualizării și administrării evidenței personalului bugetar plătit din fonduri publice, încadrat cu contracte individuale de muncă, Agenția Națională a Funcționarilor Publici și Inspecția Muncii asigură interconectarea sistemelor informatice și stabilesc modalitățile concrete de colaborare încheind în acest sens un protocol de colaborare.

Datele cuprinse în evidența personalului bugetar plătit din fonduri publice sunt utilizate și prelucrate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici în scopuri determinate și legitime, pentru îndeplinirea atribuțiilor prevăzute de lege.

Datele și informațiile cuprinse în evidența personalului bugetar plătit din fonduri publice sunt opozabile față de terți, în condițiile legii.

Autoritățile și instituțiile publice în cadrul sau în subordinea cărora își desfășoară activitatea funcționari publici care pot beneficia de statute speciale prevăzute la art. 380 alin. (1) lit. d)-f) au obligația de a ține evidența funcțiilor publice și a funcționarilor publici cu statut special. În acest caz, datele statistice necesare întocmirii, actualizării și administrării evidenței personalului bugetar plătit din fonduri publice se transmit lunar Agenției Naționale a Funcționarilor Publici în formatul și la termenele stabilite prin hotărârea Guvernului.

Utilizarea și prelucrarea datelor cu caracter personal de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici și autoritățile și instituțiile publice se face cu respectarea prevederilor legii privind protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date. Persoanele care au acces la datele cuprinse în evidența personalului bugetar plătit din fonduri publice au obligația de a păstra confidențialitatea datelor cu caracter personal, în condițiile legii. Normele privind întocmirea, actualizarea și administrarea Sistemului electronic național de evidență a ocupării în sectorul public, precum și detalierea operațiunilor necesare completării bazei de date se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministerului de resort.



Autoevaluare:

1. Ce se înțelege prin statutul funcționarilor publici?
2. Definiți funcționarul public
3. Ce se înțelege prin funcția publică?
4. Ce raport juridic există între autoritatea publică și funcționarul public ?
5. Caracterizați raportul de serviciu !
6. Caror categorii de funcționari li se vor aplica statute speciale.
7. Clasificați funcțiile publice.
8. După nivelul atribuțiilor titularului funcției publice, funcțiile publice se împart în:
 - a) funcții publice corespunzătoare funcționarilor debutanți și definitivți
 - b) funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici, funcții publice de conducere, funcții publice de execuție.
 - c) Funcțiile publice generale și specifice
 - d) Funcțiile publice de stat, teritoriale, locale
9. Precizați care sunt activitățile care presupun exercitarea prerogative de putere publică?
10. Ce sunt funcțiile publice din clasa a II-a?
 - a) funcțiile publice stabilite și avizate în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora;
 - b) funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici;
 - c) ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter specific unor autorități și instituții publice, în vederea realizării competențelor lor specifice sau care necesită competențe și responsabilități specifice;
 - d) funcții publice corespunzătoare categoriei funcționarilor publici de execuție.
 - e) funcții publice de execuție, pentru care se cer studii universitare de scurtă durată.
11. Care sunt gradele profesionale ale funcțiilor publice de execuție?
 - a) clasa I, clasa a II-a, clasa a III-a;
 - b) superior, principal, asistent, debutant;
 - c) funcționari publici debutanți și funcționari publici definitivți;
 - d) funcționari supuși statutului general și funcționari supuși unor statute speciale.
12. Ce sunt funcțiile publice din clasa I?
 - a) ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter general și comun tuturor autorităților și instituțiilor publice, în vederea realizării competențelor lor generale;
 - b) funcțiile publice pentru a căror ocupare se cer studii superioare de lungă durată absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă;
 - c) funcțiile publice pentru a căror ocupare se cer studii medii liceale, absolvite cu diplomă;
 - d) funcțiile publice stabilite și avizate în cadrul prefectului, serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale.

Secvența II: Drepturi și obligații ale funcționarilor publici. Cariera funcționarilor publici. Modificarea, suspendarea și încetarea raportului de serviciu al funcționarilor publici**I. Cuprinsul secvenței**

- **Drepturile și obligațiile funcționarilor publici**
- **Formarea și perfecționarea profesională a funcționarilor publici**
- **Cariera funcționarilor publici:** Recrutarea funcționarilor publici, perioada de stagiu, numirea în funcție, promovarea funcționarilor publici și evaluarea performanțelor profesionale, sistemul de promovare rapidă în funcția publică.
- **Răspunderea funcționarilor publici:** răspunderea disciplinara, penala, civila, contravenționala.
- **Modalități de modificarea, suspendarea și încetarea raportului de serviciu:** delegarea, detasarea, transferul, mutarea în cadrul altui compartiment, exercitarea cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere, suspendarea raportului de serviciu, eliberarea din funcție, destituirea, demisia

II. Obiectivele secvenței

- *Să prezinte drepturile și obligațiile funcționarilor publici*
- *sa descrie etapele carierei funcționarilor publici*
- *sa prezinte modalitățile de modificare, suspendarea, și încetarea raporturilor de serviciu a raportului de serviciu*
- *sa precizeze formele de răspundere a funcționarilor publici și caracteristicile acestora*

III. Cuvinte cheie



Drepturi și obligații ale funcționarilor publici, numirea în funcția publică, actul administrativ de numire în funcție, perioada de stagiu, promovarea funcționarilor publici, modificarea raportului de serviciu, încetarea raportului de serviciu, actele administrative privind nașterea, modificarea, suspendarea, sancționarea și încetarea raporturilor de serviciu și actele administrative de sancționare disciplinară, abatere disciplinară, sancțiune disciplinară, cazier administrative, raspundere civilă.



de reținut!

I. Drepturi și îndatoriri

1. Drepturile funcționarilor publici



a) Dreptul la opinie. Dreptul la opinie al funcționarilor publici este garantat.



b) Dreptul la tratament egal. La baza raporturilor de serviciu dintre autoritățile și instituțiile publice și funcționarii publici stă principiul egalității de tratament față de toți funcționarii publici. Orice discriminare față de un funcționar public, definită în conformitate cu prevederile legislației specifice privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, este interzisă.



c) Dreptul de a fi informat. Funcționarul public are dreptul de a fi informat cu privire la deciziile care se iau în aplicarea prezentului cod și care îl vizează în mod direct.



d) Dreptul de asociere sindicală. Dreptul de asociere sindicală și de asociere la organizații profesionale este garantat funcționarilor publici. Funcționarii publici pot, în mod liber, să înființeze organizații sindicale, să adere la ele și să exercite orice mandat în cadrul acestora. În situația în care funcționarii publici sunt aleși în organele de conducere ale organizațiilor

sindicale, în funcții salarizate, aceștia au obligația ca în termen de 15 zile de la alegerea în organele de conducere ale organizațiilor sindicale să opteze pentru una dintre cele două funcții. În cazul în care funcționarul public optează pentru desfășurarea activității în funcția de conducere în organizațiile sindicale, raporturile de serviciu ale acestuia se suspendă pe o perioadă egală cu cea a mandatului în funcția de conducere din organizația sindicală. Funcționarii publici aleși în organele de conducere ale organizațiilor sindicale, în funcții nesalarizate, pot deține simultan funcția publică și funcția în organele de conducere ale organizațiilor sindicale, cu obligația respectării regimului incompatibilităților și al conflictelor de interese care le este aplicabil.



e) Dreptul la grevă. Funcționarilor publici le este recunoscut dreptul la grevă, în condițiile legii. Funcționarii publici care se află în grevă nu beneficiază de salariu și alte drepturi salariale pe durata grevei.



f) Drepturile salariale și alte drepturi conexe. Pentru activitatea desfășurată, funcționarii publici au dreptul la salariu, prime și alte drepturi, în condițiile legislației privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. Salarizarea funcționarilor publici se face în conformitate cu prevederile legii privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.



g) Dreptul la asigurarea uniformei. Funcționarii publici care, potrivit legii, sunt obligați să poarte uniformă în timpul serviciului o primesc gratuit.



h) Durata normală a timpului de lucru. Durata normală a timpului de muncă pentru funcționarii publici este, de regulă, de 8 ore pe zi și de 40 de ore pe săptămână, cu excepțiile prevăzute expres de prezentul cod sau de legi speciale. Pentru orele lucrate peste durata normală a timpului de lucru sau în zilele de repaus săptămânal, sărbători legale ori declarate zile nelucrătoare, potrivit legii, funcționarii publici au dreptul la recuperare sau la plata majorată, în condițiile legii.



i) Dreptul de a fi ales sau numit într-o funcție de autoritate sau demnitate publică. Funcționarii publici pot fi aleși sau numiți într-o funcție de demnitate publică, în condițiile prezentului cod și cu respectarea condițiilor prevăzute de [cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003](#), cu modificările și completările ulterioare.



j) Dreptul la concediu. Funcționarii publici au dreptul la concediu de odihnă, la concedii medicale și la alte concedii, în condițiile legii. În perioada concediilor medicale, a concediilor de maternitate și a celor pentru creșterea și îngrijirea copiilor, raporturile de serviciu nu pot înceta și nu pot fi modificate decât din inițiativa funcționarului public în cauză, cu excepția situațiilor prevăzute la art. 512 alin. (4) și (5).



k) Dreptul la un mediu sănătos la locul de muncă. Autoritățile și instituțiile publice au obligația să asigure funcționarilor publici condiții normale de muncă și igienă, de natură să le ocrotească sănătatea și integritatea fizică și psihică. Autoritățile și instituțiile publice au obligația să identifice și să asigure adaptarea locului de muncă pentru funcționarii publici cu dizabilități și de a pune la dispoziția acestora instrumentele de asigurare a accesibilității, în vederea exercitării în mod corespunzător a atribuțiilor aferente funcțiilor publice ocupate de aceștia.



l) Dreptul la asistență medicală, proteze și medicamente. Funcționarii publici beneficiază de asistență medicală, proteze și medicamente, în condițiile legii.



m) Dreptul la recunoașterea vechimii în muncă, în specialitate și în grad profesional. Funcționarii publici beneficiază de vechime în muncă, în specialitate și în grad profesional. Vechimea în muncă este vechimea dobândită în condițiile reglementate de legislația muncii, precum și vechimea dobândită în exercitarea unui raport de serviciu. Vechimea în specialitate este vechimea dobândită în temeiul unui contract individual de muncă, al unui raport de serviciu sau ca profesie liberală, demonstrată cu documente corespunzătoare de către persoana care a desfășurat o activitate într-o funcție de specialitate corespunzătoare profesiei sau specializării sale. Constituie vechime în specialitate și vechimea dobândită în temeiul unui contract individual de muncă, raport de serviciu sau ca profesie liberală în statele membre ale Uniunii Europene, precum și în alte state cu care România a încheiat convenții de recunoaștere reciprocă a acestor drepturi, demonstrată cu documente corespunzătoare de către persoana care a desfășurat o activitate într-o funcție de specialitate corespunzătoare profesiei sau specializării sale. În toate

cazurile vechimea în specialitate se raportează la durata normală a timpului de muncă, fiind calculată prin raportare la fracțiunea de normă lucrată și se demonstrează cu documente corespunzătoare. Perioada de suspendare a raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici nu constituie vechime în muncă, în specialitate și în grad profesional, cu excepțiile prevăzute de lege. Vechimea în gradul profesional este vechimea rezultată din activitatea efectiv desfășurată de funcționarul public într-o funcție publică de execuție corespunzătoare gradului profesional deținut, cu excepțiile prevăzute la art. 513 alin. (1) lit. c) și art. 514 alin. (1) lit. a)-d) și j).



n) Dreptul la pensie și la alte drepturi de asigurări sociale de stat. Funcționarii publici beneficiază de pensii, precum și de celelalte drepturi de asigurări sociale de stat, potrivit legii.



o) Drepturi ale membrilor familiei funcționarului public, în situația decesului acestuia. În caz de deces al funcționarului public, membrii familiei care au, potrivit legii, dreptul la pensie de urmaș primesc pe o perioadă de 3 luni echivalentul salariului de bază din ultima lună de activitate a funcționarului public decedat. În cazul în care decizia pentru pensia de urmaș nu a fost emisă din vina autorității sau a instituției publice în termen de 3 luni de la data decesului, aceasta va achita în continuare drepturile prevăzute la alin. (1) până la emiterea deciziei pentru pensia de urmaș.



p) Dreptul la protecția legii. Funcționarii publici beneficiază în exercitarea atribuțiilor lor de protecția legii. Autoritatea sau instituția publică este obligată să suporte cheltuielile necesare asigurării asistenței juridice, în cazul în care împotriva funcționarului public au fost formulate sesizări către organele de cercetare penală sau acțiuni în justiție cu privire la modul de exercitare a atribuțiilor de serviciu. Condițiile de suportare a cheltuielilor necesare asigurării asistenței juridice se stabilesc prin act administrativ al conducătorului autorității sau instituției publice. Prevederile anterioare nu se aplică în situația în care autoritatea sau instituția publică în cadrul căreia își desfășoară activitatea funcționarul public este cea care formulează o sesizare penală sau o acțiune în justiție împotriva acestuia. În cazul în care funcționarul public a fost condamnat definitiv pentru săvârșirea unei infracțiuni cu intenție directă, acesta are obligația restituirii sumei aferente asigurării asistenței juridice prevăzute mai sus.

Autoritatea sau instituția publică este obligată să asigure protecția funcționarului public împotriva amenințărilor, violențelor, faptelor de ultraj cărora le-ar putea fi victimă în exercitarea funcției publice sau în legătură cu aceasta. Pentru garantarea acestui drept, autoritatea sau instituția publică va solicita sprijinul organelor abilitate, potrivit legii. Autoritățile și instituțiile publice pot stabili, prin acte normative, măsurile speciale de protecție pentru funcționarii publici care desfășoară activități cu grad ridicat de risc profesional.



q) Dreptul de a fi despăgubit pentru prejudiciile materiale suferite din culpa autorității sau instituției publice. Autoritatea sau instituția publică este obligată să îl despăgubească pe funcționarul public în situația în care acesta a suferit, din culpa autorității sau instituției publice, un prejudiciu material în timpul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu.



r) Desfășurarea de activități în sectorul public și în sectorul privat. Funcționarii publici pot desfășura activități remunerate în sectorul public și în sectorul privat, cu respectarea prevederilor legale privind incompatibilitățile și conflictul de interese.



de reținut!

2. Îndatoririle funcționarilor publici



a) Respectarea Constituției și a legilor. Funcționarii publici au obligația ca prin actele și faptele lor să promoveze supremația legii, să respecte [Constituția](#) și legile țării, statul de drept, drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor în relația cu administrația publică, precum și să acționeze pentru punerea în aplicare a dispozițiilor legale în conformitate cu atribuțiile care le revin, cu aplicarea normelor de conduită care rezultă din îndatoririle prevăzute de lege. Funcționarii publici trebuie să se conformeze dispozițiilor legale privind restrângerea exercițiului unor drepturi, datorată naturii funcțiilor publice deținute.



b) Profesionalismul și imparțialitatea. Funcționarii publici trebuie să exercite funcția publică cu obiectivitate, imparțialitate și independență, fundamentându-și activitatea, soluțiile propuse și deciziile pe dispoziții legale și pe argumente tehnice și să se abțină de la orice faptă care ar putea aduce prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului corpului funcționarilor publici. În activitatea profesională, funcționarii publici au obligația de diligență cu privire la promovarea și implementarea soluțiilor propuse și a deciziilor, în condițiile prevăzute anterior. În exercitarea funcției publice, funcționarii publici trebuie să adopte o atitudine neutră față de orice interes personal, politic, economic, religios sau de altă natură și să nu dea curs unor eventuale presiuni, ingerințe sau influențe de orice natură. Principiul independenței nu poate fi interpretat ca dreptul de a nu respecta principiul subordonării ierarhice.



c) **Obligații în exercitarea dreptului la libera exprimare.** Funcționarii publici au dreptul la libera exprimare, în condițiile legii. În exercitarea dreptului la liberă exprimare, funcționarii publici au obligația de a nu aduce atingere demnității, imaginii, precum și vieții intime, familiale și private a oricărei persoane. În îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, funcționarii publici au obligația de a respecta demnitatea funcției publice deținute, corelând libertatea dialogului cu promovarea intereselor autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea. În activitatea lor, funcționarii publici au obligația de a respecta libertatea opiniilor și de a nu se lăsa influențați de considerente personale sau de popularitate. În exprimarea opiniilor, funcționarii publici trebuie să aibă o atitudine conciliantă și să evite generarea conflictelor datorate schimbului de păreri.



d) **Asigurarea unui serviciu public de calitate.** Funcționarii publici au obligația de a asigura un serviciu public de calitate în beneficiul cetățenilor prin participarea activă la luarea deciziilor și la transpunerea lor în practică, în scopul realizării competențelor autorităților și ale instituțiilor publice. În exercitarea funcției deținute, funcționarii publici 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 autorităților și instituțiilor publice.



e) **Loialitatea față de autoritățile și instituțiile publice.** Funcționarii publici au obligația de a apăra în mod loial prestigiul autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea, precum și de a se abține de la orice act ori fapt care poate produce prejudicii imaginii sau intereselor legale ale acesteia. Funcționarilor publici le este interzis: a) să exprime în public aprecieri neconforme cu realitatea în legătură cu activitatea autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea, cu politicile și strategiile acesteia ori cu proiectele de acte cu caracter normativ sau individual; b) să facă aprecieri neautorizate în legătură cu litigiile aflate în curs de soluționare și în care autoritatea sau instituția publică în care își desfășoară activitatea are calitatea de parte sau să furnizeze în mod neautorizat informații în legătură cu aceste litigii; c) să dezvăluie și să folosească informații care au caracter secret, în alte condiții decât cele prevăzute de lege;



d) să acorde asistență și consultanță persoanelor fizice sau juridice în vederea promovării de acțiuni juridice ori de altă natură împotriva statului sau autorității ori instituției publice în care își desfășoară activitatea. Prevederile anterioare se aplică și după încetarea raportului de serviciu, pentru o perioadă de 2 ani, dacă dispozițiile din legi speciale nu prevăd alte termene.



f) Obligația de a informa autoritatea sau instituția publică cu privire la situația personală generatoare de acte juridice. Funcționarul public are îndatorirea de a informa autoritatea sau instituția publică, în mod corect și complet, în scris, cu privire la situațiile de fapt și de drept care privesc persoana sa și care sunt generatoare de acte administrative în condițiile expres prevăzute de lege.



g) Interdicții și limitări în ceea ce privește implicarea în activitatea politică. Funcționarii publici pot fi membri ai partidelor politice legal constituite, cu respectarea interdicțiilor și limitărilor prevăzute la art. 242 alin. (4) și art. 420. Funcționarii publici au obligația ca, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, să se abțină de la exprimarea sau manifestarea publică a convingerilor și preferințelor lor politice, să nu favorizeze vreun partid politic sau vreo organizație căreia îi este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice. În exercitarea funcției publice, funcționarilor publici le este interzis: a) să participe la colectarea de fonduri pentru activitatea partidelor politice, a organizațiilor cărora le este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice, a fundațiilor sau asociațiilor care funcționează pe lângă partidele politice, precum și pentru activitatea candidaților independenți; b) să furnizeze sprijin logistic candidaților la funcții de demnitate publică; c) să afișeze, în cadrul autorităților sau instituțiilor publice, însemne ori obiecte inscripționate cu sigla și/sau denumirea partidelor politice, ale organizațiilor cărora le este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice, ale fundațiilor sau asociațiilor care funcționează pe lângă partidele politice, ale candidaților acestora, precum și ale candidaților independenți; d) să se servească de actele pe care le îndeplinesc în exercitarea atribuțiilor de serviciu pentru a-și exprima sau manifesta convingerile politice; e) să participe la reuniuni publice cu caracter politic pe durata timpului de lucru.



h) Îndeplinirea atribuțiilor. 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 are îndatorirea să îndeplinească dispozițiile 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. Funcționarul public are îndatorirea să aducă la cunoștință superiorului ierarhic al persoanei care a emis dispoziția astfel de situații. În cazul în care se constată, în condițiile legii, legalitatea dispoziției prevăzute la alin. (3), funcționarul public răspunde în condițiile legii.



i) Limitele delegării de atribuții. Delegarea de atribuții corespunzătoare unei funcții publice vacante se dispune motivat prin act administrativ de către persoana care are competența de numire în funcția publică, pe o perioadă de maximum 6 luni într-un an

calendaristic, în condițiile codului. Delegarea de atribuții corespunzătoare unei funcții publice ocupate al cărei titular se află în concediu în condițiile legii sau este delegat în condițiile art. 504 ori se află în deplasare în interesul serviciului se stabilește prin fișa postului și operează de drept, în condițiile codului administrativ. Delegarea de atribuții corespunzătoare unei funcții publice nu se poate face prin delegarea tuturor atribuțiilor corespunzătoare unei funcții publice către același funcționar public. Funcționarul public care preia atribuțiile delegate exercită pe perioada delegării de atribuții și atribuțiile funcției publice pe care o deține, precum și atribuțiile parțial preluate, cu excepția situației în care atribuțiile delegate presupun exercitarea controlului ierarhic asupra funcției deținute. În situația în care funcția publică ale cărei atribuții sunt delegate și funcția publică al cărei titular preia parțial atribuțiile delegate se află într-un raport ierarhic de subordonare, funcționarul public care preia atribuțiile delegate semnează pentru funcția publică ierarhic superioară.



Prin excepție, atribuțiile funcției publice de secretar general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale pot fi delegate și în totalitate, pentru perioada prevăzută mai sus, conducătorului compartimentului juridic din cadrul aparatului de specialitate al primarului, cu obligația delegării atribuțiilor proprii către alți funcționari publici. În situația în care la nivelul unității administrativ-teritoriale postul conducătorului compartimentului juridic este vacant sau temporar vacant, atribuțiile funcției publice de secretar general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale pot fi delegate și în totalitate, pentru perioada prevăzută mai sus, unui alt funcționar public. Prin excepție, în situația în care la nivelul aparatului de specialitate al primarului nu există un funcționar public căruia să îi fie delegate atribuțiile funcției de secretar general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, acestea sunt delegate unui alt funcționar public, în următoarea ordine: a) unui funcționar public cu studii superioare de licență absolvită cu diplomă, în specialitate juridică sau administrativă; b) unui funcționar public cu studii superioare de licență.



Delegarea de atribuții se face numai cu informarea prealabilă a funcționarului public căruia i se delegă atribuțiile. Funcționarul public care preia atribuțiile delegate trebuie să îndeplinească condițiile de studii și de vechime necesare pentru ocuparea funcției publice ale cărei atribuții îi sunt delegate.

Nu pot fi delegate atribuții funcționarilor publici debutanți sau funcționarilor publici care exercită funcția publică în temeiul unui raport de serviciu cu timp parțial.

Funcționarii publici pot îndeplini unele atribuții corespunzătoare unei funcții de demnitate publică, ale unei funcții de autoritate publică sau ale unei alte funcții publice, numai în condițiile expres prevăzute de lege.

În cazul funcțiilor publice de execuție vacante, cu excepția funcțiilor publice de auditor și consilier juridic, atunci când aceste funcții sunt unice în cadrul autorității sau instituției publice, atribuțiile pot fi delegate către cel puțin doi funcționari publici, cu respectarea prevederilor de mai sus.



j) Păstrarea secretului de stat, secretului de serviciu și confidențialitatea. Funcționarii publici au obligația să păstreze secretul de stat, secretul de serviciu, precum și confidențialitatea în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care iau cunoștință în exercitarea funcției publice, în condițiile legii, cu aplicarea dispozițiilor în vigoare privind liberul acces la informațiile de interes public.



k) Interdicția privind acceptarea darurilor sau a altor avantaje. Funcționarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte, direct sau indirect, pentru ei sau pentru alții, în considerarea funcției lor publice, daruri sau alte avantaje. Sunt exceptate de la prevederile anterioare bunurile pe care funcționarii publici le-au primit cu titlu gratuit în cadrul unor activități de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției publice deținute, care se supun prevederilor legale specifice.



l) Utilizarea responsabilă a resurselor publice. Funcționarii publici sunt obligați să asigure ocrotirea proprietății publice și private a statului și a unităților administrativ-teritoriale, să evite producerea oricărui prejudiciu, acționând în orice situație ca un bun proprietar. Funcționarii publici au obligația să folosească timpul de lucru, precum și bunurile aparținând autorității sau instituției publice numai pentru desfășurarea activităților aferente funcției publice deținute. Funcționarii publici trebuie să propună și să asigure, potrivit atribuțiilor care le revin, folosirea utilă și eficientă a banilor publici, în conformitate cu prevederile legale. Funcționarilor publici care desfășoară activități în interes personal, în condițiile legii, le este interzis să folosească timpul de lucru ori logistica autorității sau a instituției publice pentru realizarea acestora.



m) Subordonarea ierarhică. Funcționarii publici au obligația de a rezolva, în termenele stabilite de către superiorii ierarhici, lucrările și sarcinile repartizate.



n) Folosirea imaginii proprii. Funcționarilor publici le este interzis să permită utilizarea funcției publice în acțiuni publicitare pentru promovarea unei activități comerciale, precum și în scopuri electorale.



o) Limitarea participării la achiziții, concesiuni sau închirieri. Un funcționar public nu poate achiziționa un bun aflat în proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, supus vânzării în condițiile legii, în următoarele situații: a) când a luat cunoștință, în cursul sau ca urmare a îndeplinirii atribuțiilor de serviciu, despre valoarea ori calitatea bunurilor care urmează să fie vândute; b) când a participat, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, la organizarea vânzării bunului respectiv; c) când poate influența operațiunile de vânzare sau când a obținut informații la care persoanele interesate de cumpărarea bunului nu au avut acces.

Dispozițiile anterioare se aplică în mod corespunzător și în cazul concesiunii sau închirierii unui bun aflat în proprietatea publică ori privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale.

Funcționarilor publici le este interzisă furnizarea informațiilor referitoare la bunurile proprietate publică sau privată a statului ori a unităților administrativ-teritoriale, supuse operațiunilor de vânzare, concesiune sau închiriere, în alte condiții decât cele prevăzute de lege.



p) Respectarea regimului juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților. Funcționarii publici au obligația să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților, precum și normele de conduită. În aplicarea prevederilor anterioare, funcționarii publici trebuie să exercite un rol activ, având obligația de a evalua situațiile care pot genera o situație de incompatibilitate sau un conflict de interese și de a acționa pentru prevenirea apariției sau soluționarea legală a acestora. În situația intervenirii unei incompatibilități sau a unui conflict de interese, funcționarii publici au obligația de a acționa conform prevederilor legale pentru încetarea incompatibilității sau a conflictului de interese, în termen legal. La numirea într-o funcție publică, la încetarea raportului de serviciu, precum și în alte situații prevăzute de lege, funcționarii publici sunt obligați să prezinte, în condițiile [Legii nr. 176/2010](#), cu modificările și completările ulterioare, declarația de avere și declarația de interese. Declarația de avere și declarația de interese se actualizează anual, potrivit legii.



q) Activitatea publică. Comunicarea oficială a informațiilor și datelor privind activitatea autorității sau instituției publice, precum și relațiile cu mijloacele de informare în masă se asigură de către funcționarii publici desemnați în acest sens de conducătorul autorității sau instituției publice, în condițiile legii. Funcționarii publici desemnați să participe la activități sau dezbateri publice, în calitate oficială, trebuie să respecte limitele mandatului de reprezentare încredințat de conducătorul autorității ori instituției publice în care își desfășoară activitatea. În cazul în care nu sunt desemnați în acest sens, funcționarii publici pot participa la activități sau dezbateri publice, având obligația de a face cunoscut faptul că opinia exprimată nu reprezintă punctul de vedere oficial al autorității ori instituției publice în cadrul căreia își desfășoară

activitatea. Funcționarii publici pot participa la elaborarea de publicații, pot elabora și publica articole de specialitate și lucrări literare ori științifice, în condițiile legii. Funcționarii publici pot participa la emisiuni audiovizuale, cu excepția celor cu caracter politic ori a celor care ar putea afecta prestigiul funcției publice. În cazurile prevăzute anterioare, funcționarii publici nu pot utiliza informații și date la care au avut acces în exercitarea funcției publice, dacă acestea nu au caracter public.

În exercitarea dreptului la replică și la rectificare, a dreptului la demnitate, a dreptului la imagine, precum și a dreptului la viață intimă, familială și privată, funcționarii publici își pot exprima public opinia personală în cazul în care prin articole de presă sau în emisiuni audiovizuale s-au făcut afirmații defăimătoare la adresa lor sau a familiei lor. Funcționarii publici își asumă responsabilitatea pentru apariția publică și pentru conținutul informațiilor prezentate, care trebuie să fie în acord cu principiile și normele de conduită prevăzute de prezentul cod.

Prevederile anterioare se aplică indiferent de modalitatea și de mediul de comunicare.



r) Conduita în relațiile cu cetățenii. În relațiile cu persoanele fizice și cu reprezentanții persoanelor juridice care se adresează autorității sau instituției publice, funcționarii publici sunt obligați să aibă un comportament bazat pe respect, bună-credință, corectitudine, integritate morală și profesională. Funcționarii publici au obligația de a nu aduce atingere onoarei, reputației, demnității, integrității fizice și morale a persoanelor cu care intră în legătură în exercitarea funcției publice, prin: a) întrebuițarea unor expresii jignitoare; b) acte sau fapte care pot afecta integritatea fizică sau psihică a oricărei persoane.

Funcționarii publici trebuie să adopte o atitudine imparțială și justificată pentru rezolvarea legală, clară și eficientă a problemelor cetățenilor. Pentru realizarea unor raporturi sociale și profesionale care să asigure demnitatea persoanelor, eficiența activității, precum și creșterea calității serviciului public, se recomandă respectarea normelor de conduită prevăzute la alin. (1)-(3) și de către celelalte subiecte ale acestor raporturi. Funcționarii publici trebuie să adopte o atitudine demnă și civilizată față de orice persoană cu care intră în legătură în exercitarea funcției publice, fiind îndrituiți, pe bază de reciprocitate, să solicite acesteia un comportament similar. Funcționarii publici au obligația de a asigura egalitatea de tratament a cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice, principiu conform căruia funcționarii publici au îndatorirea de a preveni și combate orice formă de discriminare în îndeplinirea atribuțiilor profesionale.



s) Conduita în cadrul relațiilor internaționale. Funcționarii publici care reprezintă autoritatea sau instituția publică în cadrul unor organizații internaționale, instituții de învățământ, conferințe, seminare și alte activități cu caracter internațional au obligația să promoveze o imagine favorabilă țării și autorității sau instituției publice pe care o reprezintă. În relațiile cu reprezentanții altor state, funcționarilor publici le este interzis să exprime opinii personale privind aspecte naționale sau dispute internaționale. În deplasările externe, funcționarii publici sunt obligați să aibă o conduită corespunzătoare regulilor de protocol și le este interzisă încălcarea legilor și obiceiurilor țării gazdă.



t) Obiectivitate și responsabilitate în luarea deciziilor. În procesul de luare a deciziilor, funcționarii publici au obligația să acționeze conform prevederilor legale și să își exercite capacitatea de apreciere în mod fundamentat și imparțial. Funcționarilor publici le este interzis să promită luarea unei decizii de către autoritatea sau instituția publică, de către alți funcționari publici, precum și îndeplinirea atribuțiilor în mod privilegiat. Funcționarii publici de conducere sunt obligați să sprijine propunerile și inițiativele motivate ale personalului din subordine, în vederea îmbunătățirii activității autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea, precum și a calității serviciilor publice oferite cetățenilor. În exercitarea atribuțiilor de coordonare, precum și a atribuțiilor specifice funcțiilor publice de conducere, funcționarii publici au obligația de a asigura organizarea activității personalului, de a manifesta inițiativă și responsabilitate și de a susține propunerile personalului din subordine. Înalții funcționari publici și funcționarii publici de conducere au obligația să asigure egalitatea de șanse și tratament cu privire la dezvoltarea carierei personalului din subordine, în condițiile legislației specifice aplicabile fiecărei categorii de personal. În acest sens, aceștia au obligația: a) să repartizeze sarcinile în mod echilibrat, corespunzător nivelului de competență aferent funcției publice ocupate și carierei individuale a fiecărei persoane din subordine; b) să asigure coordonarea modului de îndeplinire a sarcinilor, cu valorificarea corespunzătoare a competențelor fiecărei persoane din subordine; c) să monitorizeze performanța profesională individuală și colectivă a personalului din subordine, să semnaleze în mod individual performanțele necorespunzătoare și să implementeze măsuri destinate ameliorării performanței individuale și, după caz, colective, atunci când este necesar; d) să examineze și să aplice cu obiectivitate criteriile de evaluare a competenței profesionale pentru personalul din subordine, atunci când propun acordarea de stimulente materiale sau morale; e) să evalueze în mod obiectiv necesarul de instruire profesională al fiecărui subordonat și să propună participarea la programe de formare și perfecționare profesională pentru fiecare persoană din subordine; f) să delege sarcini și responsabilități, în condițiile legii, persoanelor din subordine care dețin cunoștințele, competențele și îndeplinesc condițiile legale necesare exercitării funcției respective; g) să excludă orice formă de discriminare și de hărțuire, de orice natură și în orice situație, cu privire la personalul din subordine.

În scopul asigurării condițiilor necesare îndeplinirii cu imparțialitate a îndatoririlor ce decurg din raporturile ierarhice, înalții funcționari publici și funcționarii publici de conducere au obligația de a nu se angaja în relații patrimoniale cu personalul din subordine.



u) Obligația respectării regimului cu privire la sănătate și securitate în muncă. Funcționarii publici au obligația de a se supune controlului de medicina muncii și expertizelor medicale ca urmare a recomandărilor formulate de medicul de medicina muncii, în condițiile legii.



de reținut!

II. Formarea și perfecționarea profesională a funcționarilor publici

Funcționarii publici au dreptul și obligația de a-și îmbunătăți în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională. Autoritățile și instituțiile publice au obligația de a asigura participarea pentru fiecare funcționar public la cel puțin un program de formare și perfecționare profesională o dată la doi ani, organizat de Institutul Național de Administrație sau de alți furnizori de formare profesională, în condițiile legii. Programele de formare specializată destinate dezvoltării competențelor necesare exercitării unei funcții publice de conducere sunt organizate de Institutul Național de Administrație, în condițiile legii.

Autoritățile și instituțiile publice au obligația să prevadă în buget sumele necesare pentru plata taxelor estimate pentru participarea la programe de formare și perfecționare profesională organizate la inițiativa ori în interesul autorității sau instituției publice, precum și, în situația în care estimează că programele de formare și perfecționare profesională se vor desfășura în afara localității, sumele necesare pentru asigurarea cheltuielilor de transport, cazare și masă, în condițiile legislației specifice.

Pe perioada în care urmează programe de formare și de perfecționare profesională, funcționarii publici beneficiază de drepturile salariale cuvenite, în situația în care programele sunt:

a) organizate la inițiativa ori în interesul autorității sau instituției publice;

b) urmate la inițiativa funcționarului public, cu acordul persoanei care are competența de numire, și numai în cazul în care perfecționarea profesională are legătură cu domeniul de activitate al instituției sau autorității publice sau cu specificul activității derulate de funcționarul public în cadrul acesteia.

Funcționarii publici care urmează programe de formare și perfecționare cu o durată mai mare de 90 de zile într-un an calendaristic, organizate în țară sau în străinătate, finanțate integral sau parțial prin bugetul autorității sau instituției publice, din bugetul de stat sau bugetul local, sunt obligați să se angajeze în scris că vor lucra în administrația publică între 2 și 5 ani de la terminarea programelor, proporțional cu numărul zilelor de formare sau perfecționare de care au beneficiat, dacă pentru programul respectiv nu este prevăzută o altă perioadă. Funcționarii publici care au urmat forme de perfecționare profesională, în aceste condiții, ale căror raporturi de serviciu încetează, potrivit dispozițiilor art. 516 lit. b), d) și e), ale art. 517 alin. (1) lit. g)-j) sau art. 519 alin. (1) lit. e), înainte de împlinirea termenului prevăzut, sunt obligați să restituie contravaloarea cheltuielilor efectuate pentru perfecționare, precum și, după caz, drepturile salariale primite pe perioada perfecționării, calculate în condițiile legii proporțional cu perioada rămasă până la împlinirea termenului.

Persoanele care au urmat un program de formare și perfecționare, dar nu au absolvit-o din vina lor, sunt obligate să restituie instituției sau autorității publice contravaloarea cheltuielilor efectuate din bugetul propriu, precum și drepturile salariale primite în perioada perfecționării, calculate în condițiile legii, dacă acestea au fost suportate de autoritatea sau instituția publică.

Nu constituie formare și perfecționare profesională și nu pot fi finanțate din bugetul de stat sau din bugetul local studiile universitare definite în condițiile prevăzute de legislația specifică.

Normele metodologice cu privire la formarea și perfecționarea profesională a funcționarilor publici, inclusiv drepturile și obligațiile asociate procesului de formare sunt stabilite prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice.



Planul de perfecționare profesională a funcționarilor publici. Autoritățile și instituțiile publice au obligația să elaboreze anual planul de perfecționare profesională a funcționarilor publici, estimarea și evidențierea distinctă a tuturor sumelor destinate formării și perfecționării funcționarilor publici.

Autoritățile și instituțiile publice au obligația să comunice Agenției Naționale a Funcționarilor Publici datele solicitate cu privire la formarea și perfecționarea funcționarilor publici. Conținutul și instrucțiunile de elaborare a planului de perfecționare, precum și modalitatea de comunicare a datelor solicitate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici cu privire la perfecționarea profesională a funcționarilor publici se stabilesc prin ordin al președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.



de reținut!

III. Cariera funcționarilor publici

1. Recrutarea funcționarilor publici



a. Dobândirea calității de funcționar public și condiții de ocupare a unei funcții publice. Calitatea de funcționar public se dobândește prin concurs, la care poate participa orice persoană care îndeplinește condițiile mai jos prevăzute.

Poate ocupa o funcție publică persoana care îndeplinește următoarele condiții:

- a) are cetățenia română și domiciliul în România;
- b) cunoaște limba română, scris și vorbit;
- c) are vârsta de minimum 18 ani împliniți;
- d) are capacitate deplină de exercițiu;
- e) este apt din punct de vedere medical și psihologic să exercite o funcție publică. Atestarea stării de sănătate se face pe bază de examen medical de specialitate, de către medicul de familie, respectiv pe bază de evaluare psihologică organizată prin intermediul unităților specializate acreditate în condițiile legii;
- f) îndeplinește condițiile de studii și vechime în specialitate prevăzute de lege pentru ocuparea funcției publice;
- g) îndeplinește condițiile specifice, conform fișei postului, pentru ocuparea funcției publice;
- h) nu a fost condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni contra umanității, contra statului sau contra autorității, infracțiuni de corupție sau de serviciu, infracțiuni care împiedică îndeplinirea

justiției, infracțiuni de fals ori a unei infracțiuni săvârșite cu intenție care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcției publice, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea, amnistia post-condamnatorie sau dezincriminarea faptei;

i) nu le-a fost interzis dreptul de a ocupa o funcție publică sau de a exercita profesia ori activitatea în executarea căreia a săvârșit fapta, prin hotărâre judecătorească definitivă, în condițiile legii;

j) nu a fost destituită dintr-o funcție publică sau nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare în ultimii 3 ani;

k) nu a fost lucrător al Securității sau colaborator al acesteia, în condițiile prevăzute de legislația specifică.

În cazul în care printre condițiile specifice prevăzute la lit. g) este stabilită și obținerea unui/unei aviz/autorizații prevăzut/prevăzute de lege, această condiție se îndeplinește cu respectarea prevederilor legislației specifice cu privire la îndeplinirea condiției.

Pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere, candidații trebuie să fie absolvenți cu diplomă ai studiilor universitare de master în domeniul administrației publice, management sau în specialitatea studiilor necesare ocupării funcției publice sau cu diplomă echivalentă conform prevederilor [art. 153 alin. \(2\) din Legea educației naționale nr. 1/2011](#), cu modificările și completările ulterioare. Prin excepție de la prevederile alin. (3) și de la art. 387, funcțiile publice de conducere de la nivelul autorităților administrației publice locale organizate la nivelul comunelor și orașelor pot fi ocupate, prin concurs organizat în condițiile legii, de persoane care au studii universitare de licență absolvite cu diplomă, respectiv studii superioare de lungă durată absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă sau studii superioare de scurtă durată, absolvite cu diplomă, în specialitatea studiilor necesare ocupării funcției publice.



de reținut!

b) Ocuparea funcțiilor publice. Ocuparea funcțiilor publice vacante și a funcțiilor publice temporar vacante se poate face în condițiile legii, precum și în condițiile reglementate de legi speciale cu privire la posibilitatea ocupării, pe perioade determinate, a funcțiilor publice în autorități și instituții publice.



Ocuparea funcțiilor publice vacante se face prin:

- a) concurs organizat în condițiile prevăzute la art. 467;
- b) modificarea raporturilor de serviciu;
- c) redistribuire într-o funcție publică vacantă;
- d) alte modalități prevăzute expres de codul administrativ.

Decizia privind alegerea uneia dintre modalitățile de ocupare a funcțiilor publice prevăzute la lit. a)-c) aparține persoanei care are competența de numire în funcția publică, în condițiile legii.



Concursul pentru ocuparea unei funcții publice. Concursul pentru ocuparea unei funcții publice are la bază principiile competiției, transparenței, competenței, precum și pe cel al egalității accesului la funcțiile publice pentru fiecare cetățean care îndeplinește condițiile legale.

În cadrul concursului, subiectele și bibliografia aferentă trebuie să conțină și tematici privind respectarea demnității umane, protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, prevenirii și combaterii incitării la ură și discriminare.



Concursul pentru ocuparea funcțiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (1) și (2)(funcțiile de stat și teritoriale), cu excepția celor care beneficiază de statute speciale în condițiile legii, are două etape:

a) etapa de recrutare care constă în verificarea cunoștințelor generale și competențelor generale necesare ocupării unei funcții publice, realizată prin concurs național;

b) etapa de selecție care constă în verificarea cunoștințelor de specialitate și competențelor specifice necesare ocupării unei funcții publice vacante, realizată prin concurs pe post.

Persoanele care promovează concursul național prevăzut la lit. a) nu dobândesc calitatea de funcționar public. Promovarea concursului național conferă dreptul de participare la concursul pe post pentru o perioadă de maximum 3 ani de la data promovării concursului național. Concursul prevăzut la lit. a) se organizează pe baza unui plan de recrutare a funcționarilor publici care se elaborează de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici și prin care se previzionează, pentru o perioadă de maximum 3 ani, necesarul de resurse umane din funcția publică de la nivelul autorităților și instituțiilor publice în cadrul cărora sunt stabilite funcțiile publice prevăzute la art. 385 alin. (1) și (2), cu excepția celor care beneficiază de statute speciale în condițiile legii. Planul de recrutare se supune spre aprobare Guvernului. Informațiile necesare elaborării Planului de recrutare a funcționarilor publici, precum și modalitatea de transmitere a acestora se aprobă prin ordin al președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Anunțul privind concursul național prevăzut la lit. a) se publică în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a, și pe site-ul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, cu cel puțin 30 de zile înainte de data desfășurării concursului.

Concursurile pentru ocuparea funcțiilor publice vacante din administrația publică locală sunt concursuri pe post în care se verifică cunoștințele generale și cele specifice, precum și competențele generale și cele specifice necesare ocupării funcțiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (3) (în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora).

Anunțul privind concursul pe post prevăzut la lit. b), respectiv anunțul privind concursul pentru ocuparea funcțiilor publice vacante din administrația publică locală, se publică pe pagina de internet a instituției organizatoare și pe site-ul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, cu cel puțin 30 de zile înainte de data desfășurării concursului. Prin excepție, termenul de 30 de zile poate fi redus la 15 zile pentru concursul organizat în vederea ocupării funcțiilor publice de execuție temporar vacante.



La concursul pe post pot participa și persoane care au deja calitatea de funcționar public. În cazul în care o persoană care are calitatea de funcționar public este declarată admisă la concursul pe post organizat pentru ocuparea unei funcții publice vacante, raportul de serviciu al funcționarului public încetează, prin una dintre modalitățile prevăzute de lege, și ia naștere un nou raport de serviciu prin emiterea unui act administrativ de numire în funcția publică.

Procedura de organizare și desfășurare a concursurilor se aprobă prin hotărârea Guvernului, la propunerea ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice și a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.



de reținut!

Condiții de vechime în specialitatea studiilor la ocuparea funcțiilor publice de execuție și de conducere.

Condițiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare ocupării funcțiilor publice de execuție se stabilesc astfel:

- a) un an în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional asistent;
- b) 5 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional principal;
- c) 7 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional superior.

Condițiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare ocupării funcțiilor publice de conducere se stabilesc astfel:

- a) 5 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere de șef birou, șef serviciu și secretar general al comunei, precum și a funcțiilor publice specifice echivalente acestora;
- b) 7 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcției publice de conducere, altele decât cele prevăzute la lit. a).



de reținut!

Competența de organizare și desfășurare a concursului național și a concursului pe post. Concursul național prevăzut la art. 467 alin. (3) lit. a) (etapa de recrutare care constă în verificarea cunoștințelor generale și competențelor generale necesare ocupării unei funcții publice, realizată prin concurs național) se organizează, în condițiile legii, de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici pe baza Planului de recrutare a funcționarilor publici. Pentru organizarea și desfășurarea concursului național, Agenția Națională a Funcționarilor Publici poate solicita sprijinul autorităților și instituțiilor publice.



Concursul pe post prevăzut la art. 467 alin. (3) lit. b) (etapa de selecție care constă în verificarea cunoștințelor de specialitate și competențelor specifice necesare ocupării unei funcții publice vacante, realizată prin concurs pe post) se organizează și se desfășoară, în condițiile legii, astfel:

a) de către comisia de concurs și, după caz, de comisia de soluționare a contestațiilor, potrivit atribuțiilor ce revin acestor comisii, pentru ocuparea funcțiilor publice din categoria înalților funcționari publici vacante;

b) de către autoritățile și instituțiile publice în cadrul cărora sunt stabilite funcțiile publice pentru care se organizează concursul prevăzut la art. 467 alin. (3), ai căror conducători au competența de numire în funcțiile publice pentru care se organizează concursul pe post, pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere și de execuție vacante.



Concursurile prevăzute la art. 467 alin. (7) (pentru ocuparea funcțiilor publice vacante din administrația publică locală sunt concursuri pe post în care se verifică cunoștințele generale și cele specifice) pentru ocuparea funcțiilor publice vacante în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora, sunt organizate și se desfășoară, în condițiile legii, de către autoritățile și instituțiile publice, ai căror conducători au competența de numire în funcțiile publice.

În vederea desfășurării concursurilor pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere și de execuție vacante se constituie comisii de concurs și comisii de soluționare a contestațiilor.



de reținut!

Pentru **concursul pe post** prevăzut la art. 467 alin. (3) lit. b), respectiv pentru concursul prevăzut la art. 467 alin. (7) organizat **pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere**, Agenția Națională a Funcționarilor Publici desemnează un reprezentant al acestei instituții în comisiile de concurs. Pentru **concursul pe post** prevăzute la art. 467 alin. (3) lit. b), respectiv pentru concursul prevăzut la art. 467 alin. (7) organizate **pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție**, autoritatea sau instituția publică organizatoare poate solicita Agenției Naționale a Funcționarilor Publici desemnarea unui reprezentant pentru a face parte din comisiile de concurs.

În situația mai sus prevăzută, reprezentantul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici poate fi desemnat din cadrul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici sau, după caz, din cadrul: a) instituției prefectului pentru concursurile organizate pentru ocuparea funcțiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (2), la propunerea prefectului județului respectiv; b) instituției prefectului sau consiliului județean pentru ocuparea funcțiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (3).

În cazul în care Agenția Națională a Funcționarilor Publici nu desemnează reprezentanți sau nu comunică un răspuns în termen de 5 zile lucrătoare de la primirea solicitării, respectiv de la publicarea anunțului, autoritatea sau instituția publică organizatoare poate solicita instituției

prefectului sau consiliului județean desemnarea unui reprezentant în comisiile de concurs pe post.

Membrii comisiilor de concurs, ai comisiilor de soluționare a contestațiilor, precum și secretarii acestor comisii au dreptul la indemnizații acordate în condițiile și în limitele prevăzute în actele normative prin care sunt reglementate. Cheltuielile aferente deplasării acestor persoane pentru a participa la comisiile de concurs se suportă de către autoritățile și instituțiile publice care organizează concursul.



de reținut!

Notificarea prealabilă a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici cu privire la organizarea concursurilor pe post. Instituțiile și autoritățile publice înștiințează Agenția Națională a Funcționarilor Publici cu privire la organizarea unui concurs pe post cu cel puțin 10 zile lucrătoare înainte de data publicării anunțului de concurs. Procedura de înștiințare a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici și lista documentelor necesare aferente înștiințării, se aprobă prin hotărârea Guvernului.

Amânarea organizării concursului sau examenului la inițiativa autorităților și instituțiilor publice. Autoritatea sau instituția publică organizatoare a concursului sau, după caz, a examenului, poate dispune amânarea desfășurării concursului sau examenului în cazul în care, din motive obiective, nu se pot respecta data și ora desfășurării concursului. În această situație concursul se amână pentru o perioadă de maximum 15 zile calendaristice, calculate de la data inițial stabilită pentru desfășurarea concursului. În situația constatării necesității amânării concursului, autoritatea sau instituția publică organizatoare a concursului are obligația:

a) să anunțe amânarea prin publicarea pe pagina de internet a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici a modificărilor intervenite în desfășurarea concursului;

b) să informeze candidații ale căror dosare au fost înregistrate, dacă este cazul, prin orice mijloc de informare care poate fi dovedit.



de reținut!

III.2. Numirea funcționarilor publici



Numirea în funcții publice se face de către conducătorul autorității sau instituției publice sau, după caz, de persoana care are competența legală de numire în condițiile unor acte normative specifice, prin act administrativ emis în termenele și în condițiile legii, pe baza rezultatelor concursului.



Perioada de stagi. Perioada de stagi are ca obiect verificarea aptitudinilor profesionale în îndeplinirea atribuțiilor și responsabilităților unei funcții publice, formarea practică a funcționarilor publici debutanți, precum și cunoașterea de către aceștia a specificului administrației publice și a exigențelor acesteia. Durata perioadei de stagi este de un an.

La terminarea perioadei de stagi, pe baza rezultatului evaluării activității, funcționarul public debutant va fi:

a) numit funcționar public de execuție definitiv în clasa corespunzătoare studiilor absolvite, în funcțiile publice prevăzute la art. 392, în gradul profesional asistent;

b) eliberat din funcția publică, în cazul în care a obținut la evaluarea activității calificativul necorespunzător.



de reținut!

III.3. Promovarea funcționarilor publici și evaluarea performanțelor profesionale



Promovarea în funcția publică. Funcționarul public poate promova în funcția publică, în condițiile legii. Promovarea este modalitatea de dezvoltare a carierei prin:

a) ocuparea unei funcții publice de execuție de grad profesional imediat superior celui deținut;

b) ocuparea unei funcții publice de execuție dintr-o clasă corespunzătoare studiilor absolvite;

c) ocuparea unei funcții publice din categoria înalților funcționari publici vacante și a unei funcții publice de conducere vacante.

Condiții generale privind promovarea în funcția publică. Promovarea în grad profesional și promovarea în clasă nu sunt condiționate de existența unui post vacant. Promovarea într-o funcție publică din categoria înalților funcționari publici, precum și promovarea într-o funcție publică de conducere este condiționată de existența unui post vacant.



Promovarea în grad profesional. Promovarea în grad profesional este modalitatea de dezvoltare a carierei prin ocuparea unei funcții publice de execuție de grad profesional imediat superior celui deținut de funcționarul public. Promovarea în grad profesional se face **prin concurs sau examen**, organizat de către autoritățile și instituțiile publice, cu încadrarea în fondurile bugetare alocate, prin transformarea postului ocupat de funcționarul public ca urmare a promovării concursului sau examenului.

Fișa postului funcționarului public care a promovat în grad profesional se completează cu noi atribuții și responsabilități sau, după caz, prin creșterea gradului de complexitate a atribuțiilor exercitate. În situația promovării în gradul profesional imediat superior celui deținut de

funcționarul public care ocupă o funcție publică temporar vacantă, postul aferent funcției publice se transformă până la data încetării raporturilor de serviciu ale acestuia, în condițiile legii.



Condiții pentru concursul sau examenul de promovare în grad profesional. Pentru a participa la concursul sau examenul de promovare în grad profesional, funcționarul public trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții:

a) să aibă cel puțin 3 ani vechime în gradul profesional al funcției publice din care promovează;

b) să fi obținut un număr minim de credite prin participarea la programe de formare, de perfecționare, seminare, conferințe, schimburi de experiență sau vizite de studiu, în condițiile legii sau să fi urmat o formă de perfecționare profesională cu durata de minimum 30 de ore în ultimii 3 ani de activitate;

c) să fi obținut cel puțin calificativul „bine“ la evaluarea performanțelor individuale în ultimii 2 ani de activitate;

d) să nu aibă o sancțiune disciplinară neradiată.



Promovarea în clasă. Promovarea în clasă este modalitatea de dezvoltare a carierei prin ocuparea unei funcții publice de execuție dintr-o clasă superioară celei în care se află funcția publică deținută de funcționarul public. Autoritățile sau instituțiile publice pot organiza examen de promovare în clasă pentru funcționarii publici care îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 481, în măsura în care apreciază că transformarea postului ocupat de funcționarul public într-un post cu atribuții corespunzătoare studiilor de nivel superior este utilă autorității sau instituției publice.

Promovarea în clasă se face prin examen, care se organizează de către autoritățile și instituțiile publice, cu încadrarea în fondurile bugetare alocate, prin transformarea postului ocupat de funcționarul public ca urmare a promovării examenului într-o funcție publică de execuție dintr-o clasă superioară, de grad profesional asistent.

Promovarea în clasă nu se poate face pe o funcție publică de auditor sau de consilier juridic.

Fișa postului funcționarului public care a promovat în clasă se completează cu noi atribuții și responsabilități corespunzătoare studiilor de nivel superior sau, după caz, prin creșterea gradului de complexitate a atribuțiilor exercitate.

În situația promovării funcționarului public care ocupă o funcție publică temporar vacantă postul aferent funcției publice se transformă până la data încetării raporturilor de serviciu ale funcționarului public numit pe perioadă determinată, în condițiile legii.

Condiții pentru examenul de promovare în clasă (art. 481). Pentru a participa la examenul de promovare în clasă, funcționarul public trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

a) să dobândească, ulterior intrării în corpul funcționarilor publici, o diplomă de studii de nivel superior, în specialitatea în care își desfășoară activitatea sau într-un domeniu considerat util pentru desfășurarea activității de către conducătorul autorității sau instituției publice;

b) să nu aibă o sancțiune disciplinară neradiată în condițiile prezentului cod.



Promovarea în funcția publică de conducere și în funcția publică din categoria înalților funcționari publici. Promovarea în funcția publică din categoria înalților funcționari publici și promovarea în funcția publică de conducere este modalitatea de dezvoltare a carierei unui funcționar public prin ocuparea, în urma promovării concursului, a unei funcții publice din categoria înalților funcționari publici sau a unei funcții publice de conducere vacante.



Condiții pentru concursul sau examenul de promovare în funcția publică de conducere și în funcția publică din categoria înalților funcționari publici. Pentru a participa la concursul de promovare într-o funcție publică din categoria înalților funcționari publici, funcționarii publici trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții:

- a) să fie numiți într-o funcție publică din clasa I;
- b) să îndeplinească condițiile prevăzute la art. 394 alin. (4);
- c) să nu aibă o sancțiune disciplinară neradiată.



Pentru a participa la concursul de promovare într-o funcție publică de conducere vacantă, funcționarii publici trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții:

- a) să fie numiți într-o funcție publică din clasa I;
- b) să îndeplinească condițiile minime de vechime în specialitate prevăzute la art. 468 alin. (2);
- c) să îndeplinească condițiile de studii, precum și condițiile specifice necesare ocupării funcției publice;
- d) să fie absolvenți cu diplomă ai studiilor universitare de master în domeniul administrației publice, management sau în specialitatea studiilor necesare ocupării funcției publice;
- e) să nu aibă o sancțiune disciplinară neradiată în condițiile prezentului cod;
- f) să fi obținut un număr minim de credite prin participarea la programe de formare, de perfecționare, seminare, conferințe, schimburi de experiență sau vizite de studiu, în condițiile legii, sau să fi urmat o formă de perfecționare profesională cu durata de minimum 30 de ore în ultimii 3 ani de activitate.

Sistemul de credite necesar promovării prevăzute la art. 479 alin. (1) lit. b), precum și cel de la alin. (2) lit. f) al prezentului articol se reglementează prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Competența de organizare a concursului de promovare în funcția publică de conducere. Pentru concursurile de promovare în funcția publică de conducere se aplică în mod corespunzător prevederile art. 467 alin. (8), art. 469 alin. (3)-(9) și art. 470.



de reținut!

III.4. Evaluarea performanțelor individuale ale funcționarilor publici

Evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici se face anual. Procesul de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici **de execuție și a funcționarilor publici de conducere** reprezintă aprecierea obiectivă a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici, prin compararea gradului și a modului de îndeplinire a obiectivelor individuale și a criteriilor de performanță stabilite cu rezultatele obținute în mod efectiv de către funcționarul public.



Evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici cuprinde următoarele elemente:

- a) evaluarea gradului și a modului de atingere a obiectivelor individuale;
- b) evaluarea gradului de îndeplinire a criteriilor de performanță.

Pentru aprecierea gradului de atingere a obiectivelor individuale ale funcționarilor publici se stabilesc indicatori de performanță. Stabilirea obiectivelor individuale și a indicatorilor de performanță trebuie să aibă în vedere corelarea cu atribuțiile și obiectivele instituției în care își desfășoară activitatea funcționarul public.

Evaluarea performanțelor profesionale individuale ale secretarului general al unității administrativ-teritoriale/ subdiviziunii administrativ-teritoriale se realizează de către o comisie de evaluare formată din primar, respectiv președintele consiliului județean și 2 consilieri locali, respectiv județeni, desemnați în acest scop, cu majoritate simplă, prin hotărâre a consiliului local sau județean, după caz.



Evaluarea performanțelor profesionale individuale se realizează pentru toți funcționarii publici care au desfășurat efectiv activitate, minimum 6 luni, în anul calendaristic pentru care se realizează evaluarea.

Calificativele obținute în procesul de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici sunt avute în vedere la:

- a) promovarea într-o funcție publică superioară;
- b) acordarea de prime, în condițiile legii;
- c) diminuarea drepturilor salariale cu 10% până la următoarea evaluare anuală a performanțelor profesionale individuale, pentru funcționarii publici care au obținut calificativul „satisfăcător“;
- d) eliberarea din funcția publică.

Evaluarea performanțelor profesionale individuale se realizează în mod obligatoriu la modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici.

În cadrul procesului de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici se stabilesc cerințele de formare profesională a funcționarilor publici.

Procesul de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici, precum și de evaluare a activității funcționarilor publici debutanți se desfășoară cu respectarea metodologiei de evaluare a performanțelor individuale ale funcționarilor publici.



de reținut!

IV. Sancțiunile disciplinare și răspunderea funcționarilor publici

IV.1. Tipuri de răspundere.



Încălcarea de către funcționarii publici, cu vinovăție, a îndatoririlor de serviciu atrage răspunderea administrativă, civilă sau penală, în condițiile legii și ale codului administrativ.

Semnarea, contrasemnarea sau avizarea de către funcționarii publici a proiectelor de acte administrative și a documentelor de fundamentare a acestora, cu încălcarea prevederilor legale, atrage răspunderea acestora în condițiile legii. Funcționarul public are dreptul de a refuza semnarea, respectiv contrasemnarea ori avizarea actelor și documentelor, dacă le consideră ilegale, cu respectarea prevederilor art. 437 alin. (3) (în scris și motivat, dacă apreciază că le consideră ilegale, funcționarul public are îndatorirea să aducă la cunoștință superiorului ierarhic al persoanei care a emis dispoziția astfel de situații; în cazul în care se constată, în condițiile legii, legalitatea dispoziției, funcționarul public răspunde în condițiile legii).

Refuzul funcționarului public de a semna, respectiv de a contrasemna ori aviza actele și documentele se face în scris și motivat în termen de 5 zile lucrătoare de la data primirii actelor, cu excepția situațiilor în care prin acte normative cu caracter special sunt prevăzute alte termene, și se înregistrează într-un registru special destinat acestui scop. Funcționarii publici care refuză să semneze, respectiv să contrasemneze ori avizeze sau care prezintă obiecții cu privire la legalitate asupra actelor și documentelor, fără a indica temeiuri juridice, în scris, cu respectarea termenului de 5 zile lucrătoare, răspund în condițiile legii.



Răspunderea în solidar cu autoritatea sau cu instituția publică. Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim se poate adresa instanței judecătorești, în condițiile legii, împotriva autorității sau instituției publice care a emis actul sau care a refuzat să rezolve cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim.

În cazul în care acțiunea se admite, plata daunelor se asigură din bugetul autorității sau instituției publice. Dacă instanța judecătorească constată vinovăția funcționarului public, persoana respectivă va fi obligată la plata daunelor, solidar cu autoritatea sau instituția publică. Răspunderea juridică a funcționarului public nu se poate angaja dacă acesta a respectat prevederile legale și procedurile administrative aplicabile autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea.



de reținut!

a. Răspunderea administrativ-disciplinară. Încălcarea cu vinovăție de către funcționarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcției publice pe care o dețin și a normelor de conduită profesională și civică prevăzute de lege constituie abatere disciplinară și atrage răspunderea administrativ-disciplinară a acestora.



Constituie abateri disciplinare următoarele fapte(art. 492, alin. 2):

- a) întârzierea sistematică în efectuarea lucrărilor;
- b) neglijența repetată în rezolvarea lucrărilor;
- c) absența nemotivată de la serviciu;
- d) nerespectarea programului de lucru;
- e) intervențiile sau stăruințele pentru soluționarea unor cereri în afara cadrului legal;
- f) nerespectarea secretului profesional sau a confidențialității lucrărilor cu acest caracter;
- g) manifestări care aduc atingere prestigiului autorității sau instituției publice în care funcționarul public își desfășoară activitatea;
- h) desfășurarea în timpul programului de lucru a unor activități cu caracter politic;
- i) refuzul nemotivat de a îndeplini atribuțiile de serviciu;
- j) refuzul nemotivat de a se supune controlului de medicina muncii și expertizelor medicale ca urmare a recomandărilor formulate de medicul de medicina muncii, conform prevederilor legale;
- k) încălcarea prevederilor referitoare la îndatoriri și interdicții stabilite prin lege pentru funcționarii publici, altele decât cele referitoare la conflicte de interese și incompatibilități;
- l) încălcarea prevederilor referitoare la incompatibilități dacă funcționarul public nu acționează pentru încetarea acestora într-un termen de 15 zile calendaristice de la data intervenirii cazului de incompatibilitate;
- m) încălcarea prevederilor referitoare la conflicte de interese;
- n) alte fapte prevăzute ca abateri disciplinare în actele normative din domeniul funcției publice și funcționarilor publici sau aplicabile acestora.



de reținut!

Sanctiunile disciplinare sunt (art. 492, alin. 3):

- a) mustrarea scrisă;
- b) diminuarea drepturilor salariale cu 5-20% pe o perioadă de până la 3 luni;
- c) diminuarea drepturilor salariale cu 10-15% pe o perioadă de până la un an de zile;
- d) suspendarea dreptului de promovare pe o perioadă de la unu la 3 ani;
- e) retrogradarea într-o funcție publică de nivel inferior, pe o perioadă de până la un an, cu diminuarea corespunzătoare a salariului;
- f) destituirea din funcția publică.



Ca urmare a săvârșirii abaterilor disciplinare prevăzute mai sus, se aplică următoarele sancțiuni disciplinare:

a) pentru abaterile disciplinare prevăzute la lit. a), b) și d), se aplică sancțiunile prevăzute la alin. 2, lit. a) sau b);

b) pentru abaterile disciplinare prevăzute la alin. (2) lit. c) se aplică una dintre sancțiunile disciplinare prevăzute la alin. (3) lit. b)-f);

c) pentru abaterile disciplinare prevăzute la alin. (2) lit. e)-h), se aplică una dintre sancțiunile disciplinare prevăzute la alin. (3) lit. c)-f);

d) pentru abaterile disciplinare prevăzute la alin. (2) lit. i)-k) și m), se aplică una dintre sancțiunile disciplinare prevăzute la alin. (3);

e) pentru abaterile disciplinare prevăzute la alin. (2) lit. l), se aplică sancțiunea disciplinară prevăzută la alin. (3) lit. f), în condițiile prevăzute la art. 520;

f) pentru abaterile disciplinare prevăzute la alin. (2) lit. n), se aplică una dintre sancțiunile disciplinare prevăzute la alin. (3).

Pentru funcționarii publici de execuție sancțiunea prevăzută la alin. (3) lit. e) se aplică prin transformarea funcției publice pe care o ocupă, pe perioada de executare a sancțiunii disciplinare. Pentru funcționarii publici de conducere în situația în care sancțiunea prevăzută la alin. (3) lit. e) nu se poate aplica pentru că nu există o funcție publică de conducere de nivel inferior vacantă în cadrul autorității sau instituției publice, se aplică sancțiunea disciplinară prevăzută la alin. (3) lit. c).

La individualizarea sancțiunii disciplinare, se va ține seama de cauzele și gravitatea abaterii disciplinare, împrejurările în care aceasta a fost săvârșită, gradul de vinovăție și consecințele abaterii, comportarea generală în timpul serviciului a funcționarului public, precum și de existența în antecedentele acestuia a altor sancțiuni disciplinare care nu au fost radiate în condițiile prezentului cod.

În caz de concurs de abateri disciplinare, se aplică sancțiunea disciplinară aferentă abaterii disciplinare celei mai grave.



Sancțiunile disciplinare se aplică în termen de cel mult 6 luni de la data sesizării comisiei de disciplină, dar nu mai târziu de 2 ani de la data săvârșirii abaterii disciplinare, cu excepția abaterii disciplinare prevăzute la alin. (2) lit. l) cu privire la incompatibilități, pentru care sancțiunea disciplinară se aplică în condițiile prevăzute la art. 520 lit. b).

În cazul în care fapta funcționarului public a fost sesizată ca abatere disciplinară și ca infracțiune, procedura angajării răspunderii disciplinare se suspendă până la dispunerea clasării ori renunțării la urmărirea penală sau până la data la care instanța judecătorească dispune achitarea, renunțarea la aplicarea pedepsei, amânarea aplicării pedepsei sau încetarea procesului penal. În aceste situații, procedura angajării răspunderii disciplinare se reia și sancțiunea disciplinară se aplică în termen de cel mult un an de la data reluării.

Pe perioada cercetării administrative, în situația în care funcționarul public a cărui faptă a fost sesizată ca abatere disciplinară poate influența cercetarea administrativă, conducătorul autorității sau instituției publice are obligația de a interzice accesul acestuia la documentele care pot influența cercetarea sau, după caz, de a dispune mutarea temporară a funcționarului public în cadrul autorității ori instituției publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorității ori instituției publice. Măsura se dispune pe întreaga durată pe care funcționarul public poate influența cercetarea administrativă.

În situația în care în cazul funcționarilor publici de conducere nu este posibilă aplicarea prevederilor anterior precizate, persoana care are competența numirii în funcția publică are obligația să dispună mutarea temporară a funcționarului public într-o funcție publică corespunzătoare nivelului de studii, cu menținerea drepturilor salariale avute.



de reținut!

Aplicarea sancțiunilor disciplinare. Sancțiunile disciplinare prevăzute la art. 492 alin. (3) lit. b)-f) nu pot fi aplicate decât după **cercetarea prealabilă** a faptei săvârșite **și după audierea funcționarului public**. Audierea funcționarului public trebuie consemnată în scris, sub sancțiunea nulității. Refuzul funcționarului public de a se prezenta la audieri sau de a semna o declarație privitoare la abaterile disciplinare care i se impută se consemnează într-un proces-verbal și nu împiedică finalizarea cercetării prealabile și aplicarea sancțiunii.

Sancțiunea disciplinară prevăzută la art. 492 alin. (3) lit. f) se aplică și direct de către persoana care are competența legală de numire în funcția publică, în situațiile prevăzute la art. 520 lit. b). Sancțiunea disciplinară prevăzută la art. 492 alin. (3) lit. a) se poate aplica și direct de către conducătorul instituției publice, cu aplicarea corespunzătoare a dispozițiilor alin. (1). Sancțiunile disciplinare prevăzute la art. 492 alin. (3) lit. b)-f) se aplică de conducătorul instituției publice, la propunerea comisiei de disciplină.



Comisia de disciplină. În cadrul autorităților și instituțiilor publice se constituie comisii de disciplină având următoarea competență:

a) analizarea faptelor sesizate ca abateri disciplinare prevăzute la art. 492 alin. (2), cu excepția abaterii disciplinare referitoare la incompatibilități prevăzută la art. 492 alin. (2) lit. l);

b) propunerea sancțiunii disciplinare aplicabile funcționarilor publici;

c) sesizarea autorității responsabile de asigurarea integrității în exercitarea demnităților și funcțiilor publice și prevenirea corupției instituționale pentru abaterea disciplinară referitoare la incompatibilități prevăzută la art. 492 alin. (2) lit. l), în vederea verificării și soluționării.

Din comisia de disciplină face parte și cel puțin un reprezentant al organizației sindicale reprezentative sau, după caz, un reprezentant desemnat prin votul majorității funcționarilor publici pentru care este organizată comisia de disciplină, în cazul în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcționarii publici nu sunt organizați în sindicat.

Comisia de disciplină poate desemna unul sau mai mulți membri și, după caz, poate solicita compartimentelor de control din cadrul autorităților sau instituțiilor publice să cerceteze faptele sesizate și să prezinte rezultatele activității de cercetare.

Comisia de disciplină pentru înalții funcționari publici este compusă din 5 înalți funcționari publici, numiți prin decizie a prim-ministrului, la propunerea ministrului cu atribuții în domeniul administrației publice și a președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, cu aplicarea corespunzătoare a prevederilor art. 396 alin. (2) și alin. (5)-(10).

Comisia de disciplină pentru secretarii generali ai comunelor, orașelor și sectoarelor municipiului București se constituie la nivelul județului, respectiv municipiului București, prin ordin al prefectului și este compusă din:

- a) subprefectul care are atribuții în domeniul verificării legalității;
- b) secretarul general al județului sau secretarul general al municipiului București, după caz;
- c) un membru desemnat de majoritatea secretarilor generali ai unităților administrativ-teritoriale din județul respectiv sau de secretarii generali ai sectoarelor municipiului București, după caz.

Membrii supleanți pentru comisia de disciplină pentru secretarii generali ai comunelor, orașelor și sectoarelor municipiului București sunt: a) secretarul general al unității administrativ-teritoriale reședință de județ sau secretarul general al unui sector al municipiului București, după caz; b) un reprezentant al instituției prefectului din județul respectiv; c) un membru desemnat de majoritatea secretarilor generali ai unităților administrativ-teritoriale din județul respectiv.

Comisia de disciplină pentru secretarii generali ai județelor și secretarul general al Municipiului București se constituie la nivel național, prin ordin al președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, și este compusă din:

- a) un funcționar public din cadrul ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice;
- b) un funcționar public din cadrul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici;
- c) un secretar general al județului, desemnat de majoritatea secretarilor generali ai județelor și de secretarul general al municipiului București.

Pentru această situație, membrii supleanți sunt: a) un funcționar public din cadrul ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice; b) un funcționar public din cadrul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici; c) un secretar general al județului, desemnat de majoritatea secretarilor generali ai județelor și de secretarul general al municipiului București.

Modul de constituire, organizare și funcționare a comisiilor de disciplină, precum și componența, atribuțiile, modul de sesizare și procedura de lucru ale acestora se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.



Căi de atac. Funcționarul public nemulțumit de sancțiunea aplicată se poate adresa instanței de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziției de sancționare.



de reținut!

Cazierul administrativ. Pentru evidențierea situației disciplinare a funcționarilor publici, Agenția Națională a Funcționarilor Publici eliberează caziere administrative.

Cazierul administrativ este un act care cuprinde sancțiunile disciplinare aplicate funcționarului public și care nu au fost radiate în condițiile legii. Cazierul administrativ este eliberat la solicitarea:

- a) funcționarului public, pentru propria situație disciplinară;
- b) conducătorului autorității sau instituției publice în care funcționarul public își desfășoară activitatea;
- c) conducătorului autorității sau instituției publice în cadrul căreia se află funcția publică din categoria înalților funcționari publici vacantă sau funcția publică de conducere vacantă, pentru funcționarii publici care candidează la concursul de promovare organizat în vederea ocupării acesteia;
- d) președintelui comisiei de disciplină, pentru funcționarul public aflat în procedura de cercetare administrativă;
- e) altor persoane prevăzute de lege.



Radierea sancțiunilor disciplinare. Sancțiunile disciplinare se radiază de drept, după cum urmează:

- a) în termen de 6 luni de la aplicare, sancțiunea disciplinară prevăzută la art. 492 alin. (3) lit. a);
- b) la expirarea termenului pentru care au fost aplicate, sancțiunile disciplinare prevăzute la art. 492 alin. (3) lit. b)-e);
- c) în termen de 3 ani de la aplicare, sancțiunea prevăzută la art. 492 alin. (3) lit. f); d) de la data comunicării hotărârii judecătorești definitive prin care s-a anulat actul administrativ de sancționare disciplinară a funcționarului public.

Radierea sancțiunilor disciplinare prevăzute la lit. a)-c) se constată prin act administrativ al conducătorului autorității sau instituției publice.



de reținut!

b. Răspunderea contravențională. Răspunderea contravențională a funcționarilor publici se angajează în cazul în care aceștia au săvârșit o contravenție în timpul și în legătură cu sarcinile de serviciu. Împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii funcționarul public se poate adresa cu plângere la judecătoria în a cărei circumscripție își are sediul autoritatea sau instituția publică în care este numit funcționarul public sancționat.



de reținut!

- c. **Răspunderea civilă.** Răspunderea civilă a funcționarului public se angajează (art. 499):
 - a) pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice în care funcționează;
 - b) pentru nerestituirea în termenul legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit;

c) pentru daunele plătite de autoritatea sau instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive.

Ordinul sau dispoziția de imputare. Repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice în situațiile prevăzute la art. 499 lit. a) și b) se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei, sau, după caz, prin asumarea unui angajament de plată, iar în situația prevăzută la lit. c) a aceluiași articol, pe baza hotărârii judecătorești definitive. Împotriva ordinului sau dispoziției de imputare funcționarul public în cauză se poate adresa instanței de contencios administrativ, în condițiile legii.

Ordinul sau dispoziția de imputare rămasă definitivă ca urmare a neintroducerii ori respingerii acțiunii la instanța de contencios administrativ constituie titlu executoriu. Dreptul conducătorului autorității sau instituției publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare se prescrie în termen de 3 ani de la data producerii pagubei.



d. Măsurile suplimentare asociate angajării răspunderii penale. Răspunderea funcționarului public pentru infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu atribuțiile funcției publice pe care o ocupă se angajează potrivit legii penale.

În situația în care fapta funcționarului public poate fi considerată abatere disciplinară, va fi sesizată comisia de disciplină competentă.

De la momentul punerii în mișcare a acțiunii penale, în situația în care funcționarul public poate influența cercetarea, persoana care are competența numirii în funcția publică are obligația să dispună mutarea temporară a funcționarului public în cadrul autorității ori instituției publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorității ori instituției publice. Măsura se dispune pe întreaga durată pe care funcționarul public poate influența cercetarea.

În situația în care în cazul funcționarilor publici de conducere nu este posibilă aplicarea prevederilor anterioare, persoana care are competența numirii în funcția publică are obligația să dispună mutarea temporară a funcționarului public într-o funcție publică corespunzătoare nivelului de studii, cu menținerea drepturilor salariale avute.



de reținut!

IV. **Modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu**



A. Modificarea raportului de serviciu

Modificarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici are loc prin următoarele modalități:

- a) delegare;
- b) detașare;

- c) transfer;
- d) mutarea definitivă în cadrul autorității sau instituției publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorității sau instituției publice, în condițiile prezentului cod;
- e) mutarea temporară în cadrul autorității sau instituției publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorității sau instituției publice, în condițiile prezentului cod;
- f) exercitarea cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere sau din categoria înalților funcționari publici;
- g) promovare;
- h) mobilitatea în cadrul categoriei înalților funcționari publici.



În cazul funcționarilor publici numiți pe durată determinată modificarea temporară a raporturilor de serviciu se poate face pe o perioadă mai mică sau egală cu perioada pentru care au fost numiți.

Funcționarilor publici numiți într-o funcție publică de grad profesional debutant li se pot aplica numai modalitățile de modificare temporară a raporturilor de serviciu prevăzute la lit. a), b) și e).

Funcționarii publici numiți pe durată determinată, precum și funcționarii publici debutanți pot fi promovați în condițiile prevăzute de prezentul cod.

Funcționarilor publici care exercită funcția publică în temeiul unui raport de serviciu cu timp parțial nu le sunt aplicabile modalitățile de modificare temporară a raporturilor de serviciu prevăzute la lit. a), b), e) și f).

Modificarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici se dispune *prin act administrativ al persoanei care are competența de numire*, cu aplicarea corespunzătoare a prevederilor art. 528 și 530 din codul administrativ.

Perioada în care funcționarul public de execuție a avut raporturile de serviciu modificate temporar pe o funcție publică de același nivel sau de nivel inferior, în condițiile prezentului cod, constituie vechime în gradul profesional al funcției publice de execuție pe care funcționarul public o deține.



Mobilitatea în cadrul categoriei înalților funcționari publici. Înălții funcționari publici sunt supuși mobilității în funcție și prezintă disponibilitate la numirile în funcțiile publice din categoria înalților funcționari publici.

Mobilitatea înalților funcționari publici cuprinde ansamblul activităților și deciziilor generatoare de modificări ale raporturilor de serviciu ale înalților funcționari publici, în cadrul categoriei înalților funcționari publici, realizate în interes public, pentru desfășurarea activității autorităților și instituțiilor publice, precum și pentru dezvoltarea profesională a înalților funcționari publici.

În situația în care în cadrul categoriei înalților funcționari publici nu există funcție vacantă în vederea aplicării mobilității, mobilitatea poate fi dispusă, motivat, pe o funcție publică de conducere, numai cu acordul scris al funcționarului public.

Mobilitatea înalților funcționari publici se realizează cu respectarea principiilor privind legalitatea, imparțialitatea, obiectivitatea și transparența.

Mobilitatea nu poate fi realizată:

- a) în același timp pentru toți înalții funcționari publici dintr-o autoritate sau instituție publică;
- b) decât cel mult o dată pe an, pentru același funcționar public; prin excepție, mobilitatea se poate realiza mai mult de o dată într-un an de activitate la cererea înaltului funcționar public.

Înaltul funcționar public poate refuza mobilitatea dacă se află în una dintre următoarele situații: a) graviditate; b) își crește singur copilul minor; c) starea sănătății, dovedită cu certificat medical, face contraindicată mobilitatea; d) motive familiale temeinice.

Refuzul neîntemeiat de a da curs mobilității atrage eliberarea din funcția publică, în condițiile legii.



de reținut!

Delegarea. Delegarea reprezintă o modalitate de modificare a raporturilor de serviciu ale funcționarului public prin schimbarea locului muncii și în legătură cu atribuțiile stabilite prin fișa de post a acestuia. Delegarea se dispune în interesul autorității sau instituției publice în care este încadrat funcționarul public, pe o perioadă de cel mult 60 de zile calendaristice într-un an.



Funcționarul public poate refuza delegarea dacă se află în una dintre următoarele situații:

- a) graviditate;
- b) își crește singur copilul minor;
- c) starea sănătății, dovedită cu certificat medical, face contraindicată delegarea;
- d) motive familiale temeinice de natură a justifica refuzul de a da curs delegării.

Delegarea pe o perioadă mai mare de 60 de zile calendaristice în cursul unui an calendaristic se poate dispune numai cu acordul scris al funcționarului public. Pe timpul delegării funcționarul public își păstrează funcția publică și salariul, iar, în cazul în care delegarea se face într-o altă localitate decât cea în care funcționarul public își desfășoară activitatea, autoritatea sau instituția publică care îl delegă este obligată să suporte costul integral al transportului, cazării și al indemnizației de delegare.



de reținut!

Detașarea. Detașarea se dispune în interesul autorității sau instituției publice în care urmează să își desfășoare activitatea funcționarul public, pentru o perioadă de cel mult 6 luni. În cursul unui an calendaristic un funcționar public poate fi detașat mai mult de 6 luni numai cu acordul său scris.

Detașarea se poate dispune pe o funcție publică vacantă sau temporar vacantă.

Detașarea se poate dispune pe o funcție publică de același nivel, cu respectarea categoriei, clasei și gradului profesional al funcționarului public, sau într-o funcție publică de nivel inferior. Funcționarul public poate fi detașat pe o funcție publică de nivel inferior numai cu acordul său scris.

Funcționarul public trebuie să îndeplinească condițiile de studii și condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice pe care urmează să fie detașat.

Detașarea se poate dispune pe o funcție publică de conducere sau din categoria înalților funcționari publici, cu aplicarea corespunzătoare a dispozițiilor art. 509, dacă funcționarul public îndeplinește condițiile de studii, de vechime în specialitatea studiilor, precum și condițiile specifice necesare ocupării funcției publice, în condițiile prezentului cod.

Funcționarii publici cu statut special, precum și funcționarii publici care ocupă funcții publice specifice pot fi detașați pe funcții publice generale sau pe funcții specifice cu înștiințarea prealabilă a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, cu 10 zile înainte de dispunerea măsurii.

Funcționarii publici pot fi detașați și pe funcții publice cu statut special, precum și în funcții publice specifice cu înștiințarea prealabilă a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, cu 10 zile înainte de dispunerea măsurii, în condițiile prezentului cod.

Detașarea se dispune prin act administrativ al persoanei care are competența legală de numire a funcționarului public detașat, la propunerea conducătorului autorității sau instituției publice în care urmează să își desfășoare activitatea funcționarul public detașat.



Funcționarul public poate refuza detașarea dacă se află în una dintre următoarele situații:

- a) graviditate;
- b) își crește singur copilul minor;
- c) starea sănătății, dovedită cu certificat medical, face contraindicată detașarea;
- d) detașarea se face într-o localitate în care nu i se asigură cazare, în condițiile legii;
- e) este singurul întreținător de familie;
- f) motive familiale temeinice justifică refuzul de a da curs detașării.

Pe perioada detașării funcționarul public își păstrează funcția publică și salariul. Dacă salariul corespunzător funcției publice pe care este detașat este mai mare, el are dreptul la acest salariu. Pe timpul detașării în altă localitate autoritatea sau instituția publică beneficiară este obligată să îi suporte costul integral al transportului, dus și întors, cel puțin o dată pe lună, al cazării și al indemnizației de detașare.



de reținut!

- Transferul.** Transferul poate avea loc după cum urmează:
- a) în interesul serviciului;
 - b) la cererea funcționarului public.

Transferul se poate face pe o funcție publică vacantă de același nivel, cu respectarea categoriei, clasei și gradului profesional al funcționarului public, sau într-o funcție publică vacantă de nivel inferior.

Pentru funcționarii publici de execuție prin funcție publică de nivel inferior se înțelege orice funcție publică cu grad profesional mai mic decât gradul profesional al funcției publice deținute sau de clasă de nivel inferior.

Pentru funcționarii publici de conducere prin funcție publică de nivel inferior se înțelege o funcție publică de conducere situată ierarhic la un nivel inferior funcției publice deținute, potrivit ierarhizării prevăzute la art. 390, precum și orice funcție publică de execuție.



Funcționarul public trebuie să îndeplinească condițiile de studii, condițiile de vechime și condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice în care urmează să fie transferat. Verificarea condițiilor de realizare a transferului este în sarcina conducătorului autorității sau instituției publice la care se transferă funcționarul public.



Transferul în interesul serviciului se face la solicitarea conducătorului autorității sau instituției publice în care urmează să își desfășoare activitatea funcționarul public, cu acordul scris al funcționarului public și cu aprobarea conducătorului autorității sau instituției publice în care este numit funcționarul public.

În cazul transferului în interesul serviciului în altă localitate decât cea în care își are sediul autoritatea sau instituția publică de la care se transferă, funcționarul public transferat are dreptul la o indemnizație egală cu salariul net calculat la nivelul salariului din luna anterioară celei în care se transferă și la un concediu plătit de 5 zile lucrătoare. Plata acestor drepturi se suportă de autoritatea sau instituția publică la care se face transferul, în termen de cel mult 15 zile de la data aprobării transferului. Nu beneficiază de dreptul la indemnizație funcționarii publici care au domiciliul în localitatea în care își are sediul autoritatea sau instituția publică la care se transferă.

Transferul la cerere se face la solicitarea funcționarului public și cu aprobarea conducătorului autorității sau instituției publice în care urmează să își desfășoare activitatea funcționarul public. Autoritatea sau instituția publică în cadrul căreia s-a aprobat transferul la cerere al funcționarului public înștiințează cu celeritate autoritatea sau instituția publică în cadrul căreia își desfășoară activitatea funcționarul public, despre aprobarea cererii de transfer. În termen de maximum 10 zile lucrătoare de la primirea înștiințării, conducătorul autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea funcționarul public are obligația să emită actul administrativ de modificare a raporturilor de serviciu ale funcționarului public, cu precizarea datei de la care operează transferul la cerere. Data de la care operează transferul la cerere nu poate depăși 30 de zile calendaristice de la data emiterii actului administrativ.

Autoritățile sau instituțiile publice pot aproba proceduri interne de selecție a funcționarilor publici prin transfer, respectiv de verificare a condițiilor de realizare a transferului.

În cazul înalților funcționari publici, transferul se poate dispune numai pe o funcție publică de conducere sau de execuție.

Prin excepție de la prevederile alin. (8), transferul la cerere în cazul înalților funcționari publici se dispune de către persoana care are competența legală de numire în funcția publică, la solicitarea motivată a înaltului funcționar public și cu aprobarea conducătorului autorității sau

instituției publice în a cărei structură se găsește funcția publică de conducere sau de execuție vacantă pe care urmează a fi transferat.



Mutarea. Mutarea în cadrul autorității sau instituției publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorității sau instituției publice poate fi definitivă ori temporară.

Mutarea definitivă poate avea loc pe o funcție publică vacantă de același nivel, cu respectarea categoriei, clasei și gradului profesional al funcționarului public sau într-o funcție publică vacantă de nivel inferior. Funcționarul public trebuie să îndeplinească condițiile de studii, condițiile de vechime și condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice în care urmează să fie mutat. Prevederile art. 506 alin. (3) și (4) se aplică în mod corespunzător.



Mutarea definitivă poate avea loc:

a) din dispoziția conducătorului autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea funcționarul public, cu acordul scris al funcționarului public;

b) la solicitarea justificată a funcționarului public, cu aprobarea conducătorului autorității sau instituției publice.

În cazul înalților funcționari publici, mutarea definitivă se poate dispune pe o funcție publică vacantă de conducere sau de execuție în cadrul autorității sau instituției publice în care acesta își desfășoară activitatea de persoana care are competența legală de numire în funcția publică, la solicitarea motivată a înaltului funcționar public și cu aprobarea conducătorului autorității sau instituției publice, dacă funcționarul public îndeplinește condițiile de studii, condițiile de vechime și condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice în care se dispune mutarea.

În cazuri temeinic justificate, mutarea definitivă a unui funcționar public de execuție se poate dispune de conducătorul autorității sau instituției publice, motivat, cu repartizarea postului corespunzător funcției deținute de funcționarul public și cu acordul scris al funcționarului public, în măsura în care nu este afectată organigrama autorității sau instituției publice.

Dacă mutarea definitivă se dispune în altă localitate decât cea în care își are sediul autoritatea sau instituția publică de la care se dispune mutarea, funcționarul public beneficiază de drepturile prevăzute la art. 506 alin. (7)

Mutarea temporară pe o altă funcție publică vacantă sau temporar vacantă se dispune motivat, în interesul autorității sau instituției publice, de către conducătorul autorității ori instituției publice, pe o funcție publică de același nivel, cu respectarea categoriei, clasei și gradului profesional al funcționarului public, pentru o perioadă de maximum 6 luni într-un an calendaristic. În cursul unui an calendaristic un funcționar public poate fi mutat mai mult de 6 luni numai cu acordul său scris. Funcționarul public trebuie să îndeplinească condițiile de studii și condițiile de vechime pentru ocuparea funcției publice în care urmează să fie mutat.

Mutarea temporară a unui funcționar public de execuție se poate dispune de conducătorul autorității sau instituției publice, motivat, cu repartizarea postului corespunzător funcției deținute de funcționarul public, pentru o perioadă de maximum 6 luni într-un an calendaristic, în măsura în care nu este afectată organigrama autorității sau instituției publice.

În mod excepțional, mutarea temporară sau definitivă poate fi solicitată de funcționarul public în cazul în care starea sănătății, dovedită pe baza unui examen de specialitate, nu îi mai permite desfășurarea activității în acel compartiment. Mutarea temporară sau definitivă se face în condițiile prezentului cod, dacă funcționarul public în cauză este apt profesional să îndeplinească atribuțiile care îi revin.



Drepturi ale funcționarului public în situația mutării. Dacă mutarea se dispune în altă localitate decât cea în care își are sediul autoritatea sau instituția publică de la care se dispune mutarea, funcționarul public beneficiază de drepturile prevăzute la art. 506 alin. (7).

Funcționarul public poate refuza mutarea în altă localitate decât cea în care își are sediul autoritatea sau instituția publică de la care se dispune mutarea, dacă se află în una dintre situațiile prevăzute la art. 505 alin. (9). Refuzul nejustificat constituie abatere disciplinară.

Pe perioada mutării temporare în altă localitate autoritatea sau instituția publică beneficiară este obligată să îi suporte costul integral al transportului, dus și întors, cel puțin o dată pe lună, al cazării și al indemnizației de mutare a funcționarului public. Cuantumul indemnizației de mutare este egal cu cuantumul reglementat în legislația în vigoare pentru indemnizația de detașare.



de reținut!

Exercitarea cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere sau din categoria înalților funcționari publici.

Exercitarea cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere, vacante sau temporar vacante, se realizează prin promovarea temporară a unui funcționar public, prin act administrativ al persoanei care are competența de numire în funcția publică, cu respectarea condițiilor de comunicare, prevăzute de prezentul cod.

Pentru a putea fi promovat temporar, funcționarul public trebuie să îndeplinească condițiile de studii și de vechime în specialitatea studiilor pentru ocuparea funcției publice și să nu aibă o sancțiune disciplinară aplicată, care nu a fost radiată, în condițiile prezentului cod.

În mod excepțional, la propunerea justificată a conducătorului autorității sau instituției publice în al cărei stat de funcții există funcția publică corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici vacantă sau temporar vacantă, exercitarea cu caracter temporar a acesteia poate fi realizată de funcționari publici sau, după caz, de funcționari publici cu statut special care îndeplinesc condițiile prevăzute mai sus, cu notificare prealabilă a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, cu 10 zile înainte de dispunerea măsurii. Această măsură se dispune prin act administrativ al persoanei care are competența legală de numire în funcția publică corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici, în condițiile în care, din motive obiective, funcția publică nu a putut fi ocupată prin mobilitate.

Dacă salariul corespunzător funcției publice pe care o exercită cu caracter temporar este mai mare, funcționarul public are dreptul la acest salariu.

Perioada în care funcționarul public de execuție a exercitat cu caracter temporar în condițiile prezentului cod o funcție publică de conducere sau o funcție publică din categoria înalților funcționari publici constituie vechime în gradul profesional al funcției publice de execuție pe care funcționarul public o deține.



de reținut!

Dispunerea exercitării cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere.

Exercitarea cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere vacante se dispune în condițiile prevăzute la art. 509 de către persoana care are competența legală de numire în funcția publică, pentru o perioadă de maximum 6 luni într-un an calendaristic, cu notificare prealabilă a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, cu 10 zile înainte de dispunerea măsurii. În mod excepțional, perioada prevăzută la alin. (1) poate fi prelungită cu maximum 3 luni, cu notificare prealabilă a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, cu 10 zile înainte de dispunerea măsurii, dacă autoritatea sau instituția publică a organizat concurs de recrutare ori promovare și funcția publică nu a fost ocupată, în condițiile legii.



Exercitarea cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere sau din categoria înalților funcționari publici temporar vacante. Dacă funcția publică este temporar vacantă, măsura prevăzută la art. 509 alin. (1) și (3) se dispune de către persoana care are competența legală de numire în funcția publică, până la data încetării suspendării din funcția publică, a detașării titularului funcției publice, până la radierea de drept a sancțiunii disciplinare prevăzute la art. 492 alin. (3) lit. e) sau, după caz, în situația în care funcționarul public de conducere exercită cu caracter temporar o altă funcție publică de conducere vacantă sau temporar vacantă ori din categoria înalților funcționari publici, până la expirarea perioadei pentru care s-a dispus exercitarea cu caracter temporar, în condițiile legii.



de reținut!

B. Suspendarea raportului de serviciu



Suspendarea raporturilor de serviciu. Tipuri de suspendare.

Suspendarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici poate interveni de drept, la inițiativa funcționarului public sau prin acordul părților. Suspendarea de drept a raporturilor de serviciu și suspendarea raporturilor de serviciu la inițiativa funcționarului public se constată prin

act administrativ, iar suspendarea prin acordul părților se aprobă prin act administrativ de către persoana care are competența de numire, la cererea funcționarului public, cu aplicarea corespunzătoare a dispozițiilor art. 528 și art. 531.

Suspendarea raportului de serviciu are ca efecte juridice suspendarea prestării muncii de către funcționarul public și a plății drepturilor de natură salarială de către autoritatea sau instituția publică.

Pe perioada suspendării, raporturile de serviciu ale funcționarilor publici nu pot înceta și nu pot fi modificate decât din inițiativa sau cu acordul funcționarului public în cauză.

Prin excepție de la prevederile alin. (3), în cazul în care în perioada de suspendare a raporturilor de serviciu intervine o situație de încetare de drept a raporturilor de serviciu, cauza de încetare de drept prevalează. Prin excepție de la dispozițiile alin. (3), în cazul în care în perioada suspendării raporturilor de serviciu intervine o situație de eliberare din funcția publică prevăzută la art. 519 alin. (1) lit. a), b) sau d), cauza de eliberare din funcția publică prevalează.

Încetarea suspendării raporturilor de serviciu poate avea loc și anterior termenului maxim pentru care a fost constatată, respectiv aprobată, la solicitarea funcționarului public, cu aplicarea corespunzătoare a procedurii prevăzute de prezentul cod. În această situație funcționarul public trebuie să înștiințeze autoritatea sau instituția publică despre intenția sa cu cel puțin 30 de zile înainte de data reluării activității, pentru situația în care suspendarea s-a efectuat pentru o perioadă de timp mai mare de 60 de zile.

Reluarea activității se dispune prin act administrativ al persoanei care are competența legală de numire în funcția publică.

Persoana care are competența legală de numire în funcția publică are obligația să asigure, în termen de maximum 3 zile lucrătoare de la expirarea perioadei de suspendare, respectiv în termenul stabilit conform alin. (6), condițiile necesare reluării activității de către funcționarul public.

Pe perioada suspendării raportului de serviciu autoritățile și instituțiile publice au obligația să rezerve postul aferent funcției publice.



Suspendarea de drept a raporturilor de serviciu. Raportul de serviciu se suspendă de drept atunci când funcționarul public se află în una dintre următoarele situații:

- a) este numit într-o funcție de demnitate publică, pentru perioada respectivă;
- b) este ales, într-o funcție de demnitate publică, pentru perioada respectivă;
- c) este desemnat să desfășoare activități în cadrul unor misiuni diplomatice ale României ori în cadrul unor organisme sau instituții ale Uniunii Europene sau în alte organisme sau instituții de drept public internațional, ca reprezentant al autorității sau instituției publice sau al statului român, pentru perioada respectivă;
- d) îndeplinește serviciul militar la declararea mobilizării și a stării de război sau la instituirea stării de asediu;
- e) este arestat preventiv, se află în arest la domiciliu, precum și în cazul în care, față de acesta s-a dispus, în condițiile [Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală](#), cu modificările și completările ulterioare, luarea măsurii controlului judiciar ori a măsurii controlului judiciar pe cauțiune, dacă în sarcina acestuia au fost stabilite obligații care împiedică exercitarea raportului de serviciu;
- f) în caz de carantină, în condițiile legii;

- g) concediu de maternitate, în condițiile legii;
- h) este dispărut, iar dispariția a fost constatată prin hotărâre judecătorească definitivă;
- i) concediu pentru incapacitate temporară de muncă, pe o perioadă mai mare de o lună, în condițiile legii;
- j) în caz de forță majoră;
- k) în cazul emiterii deciziei medicale asupra capacității de muncă în cazul invalidității de gradul I sau II, cu excepția situației prevăzute la art. 517 alin. (1) lit. e);
- l) în cazul în care s-a dispus trimiterea în judecată pentru săvârșirea unei infracțiuni dintre cele prevăzute la art. 465 lit. h);
- m) în alte cazuri expres prevăzute de lege.

În vederea emiterii actului administrativ de reluare a activității, cu 15 zile înainte de data încetării motivului de suspendare de drept, dar nu mai târziu de data luării la cunoștință de motivul încetării suspendării, funcționarul public informează în scris persoana care are competența legală de numire în funcția publică despre acest fapt.

Perioada în care funcționarul public de execuție a avut raporturile de serviciu suspendate potrivit alin. (1) lit. c) constituie vechime în gradul profesional al funcției publice de execuție pe care funcționarul public o deține.



Suspendarea raportului de serviciu la inițiativa funcționarului public.

Raportul de serviciu se suspendă la inițiativa funcționarului public în următoarele situații:

- a) concediu pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau, în cazul copilului cu handicap, până la împlinirea vârstei de 3 ani, în condițiile legii;
- b) concediu pentru îngrijirea copilului până la 7 ani, în cazul copilului cu handicap, în condițiile legii;
- c) concediul de acomodare cu durata de maximum un an, care include și perioada încredințării copilului în vederea adopției;
- d) concediu paternal;
- e) este încadrat la cabinetul unui demnitar;
- f) desfășoară activitate sindicală pentru care este prevăzută suspendarea în condițiile legii;
- g) efectuează tratament medical în străinătate, dacă funcționarul public nu se află în concediu medical pentru incapacitate temporară de muncă, precum și pentru însoțirea soțului sau, după caz, a soției ori a unei rude până la gradul I inclusiv, în condițiile legii;
- h) pentru participare la campania electorală, pe durata campaniei electorale și până în ziua ulterioară alegerilor;
- i) pentru participarea la grevă, în condițiile legii;
- j) desfășurarea unei activități în cadrul unor organisme sau instituții internaționale pe perioadă determinată, în alte situații decât cele prevăzute la art. 513 alin. (1) lit. c).

Pentru situațiile prevăzute la alin. (1) lit. a) și c) funcționarul public este obligat să informeze autoritatea sau instituția publică anterior cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de incidența acestora. Pentru situațiile prevăzute la alin. (1) lit. d), e), g), h) și j) funcționarul public este obligat să informeze autoritatea sau instituția publică cu cel puțin 5 zile lucrătoare înainte de incidența situațiilor prevăzute la alin. (1). Pentru situațiile prevăzute la alin. (1) lit. b), f) și i), informarea se înaintează autorității sau instituției publice la data luării la cunoștință de către funcționarul public de incidența motivului de suspendare, respectiv în termenul prevăzut la art.

415 alin. (3). În toate cazurile funcționarul public are obligația de a prezenta documentele doveditoare ale situațiilor care conduc la suspendarea raporturilor de serviciu.

În vederea emiterii actului administrativ de reluare a activității, cu 15 zile înainte de data încetării motivului de suspendare la inițiativa funcționarului public, dar nu mai târziu de data luării la cunoștință de motivul încetării suspendării, funcționarul public informează în scris persoana care are competența legală de numire în funcția publică despre acest fapt.

Perioada în care funcționarul public de execuție a avut raporturile de serviciu suspendate potrivit alin. (1) lit. a)-d) și j) constituie vechime în gradul profesional al funcției publice de execuție pe care funcționarul public o deține.



Suspendarea raportului de serviciu prin acordul părților. Raportul de serviciu se poate suspenda la cererea motivată a funcționarului public, pentru un interes personal, în alte cazuri decât cele prevăzute la art. 514 alin. (1) pe o durată cumulată de cel mult 2 ani în perioada exercitării funcției publice pe care o deține. Durata suspendării se stabilește prin acordul părților și nu poate fi mai mică de 30 de zile.

Prin excepție de la prevederile alin. (1), pentru îngrijirea copilului cu handicap, raportul de serviciu se poate suspenda la cererea motivată a funcționarului public pentru o perioadă cumulată mai mare decât cea prevăzută la alin. (1), cu acordul conducătorului instituției publice.

În vederea suspendării raporturilor de serviciu potrivit prevederilor alin. (1) și (2) funcționarul public depune o cerere motivată adresată persoanei care are competența de numire în funcția publică. Cererea se depune cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de data de la care se solicită suspendarea raporturilor de serviciu ale funcționarului public prin acordul părților.

Persoana care are competența de numire în funcția publică își exprimă sau nu acordul cu privire la suspendarea raporturilor de serviciu la cererea funcționarului public în termen de maximum 10 zile lucrătoare de la data depunerii cererii prevăzute la alin. (3).

În vederea emiterii actului administrativ de reluare a activității, cu 15 zile înainte de data încetării motivului de suspendare prin acordul părților, dar nu mai târziu de data luării la cunoștință de motivul încetării suspendării, funcționarul public informează în scris persoana care are competența legală de numire în funcția publică despre acest fapt.



de reținut!

C. Încetarea raportului de serviciu

Încetarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici se face prin act administrativ al persoanei care are competența legală de numire în funcția publică, cu aplicarea corespunzătoare a dispozițiilor art. 528 și art. 533 și are loc în următoarele condiții:

- a) de drept;
- b) prin acordul părților, consemnat în scris;
- c) prin eliberare din funcția publică;
- d) prin destituire din funcția publică;
- e) prin demisie.



Încetarea de drept a raportului de serviciu. Raportul de serviciu existent încetează de drept:

- a) la data decesului funcționarului public;
- b) la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești de declarare a morții funcționarului public;
- c) dacă funcționarul public nu mai îndeplinește una dintre condițiile prevăzute la art. 465 alin. (1) lit. a) și d);
- d) la data îndeplinirii cumulative a condițiilor de vârstă standard și a stagiului minim de cotizare pentru pensionare, dacă persoana care are competența de numire în funcția publică nu dispune aplicarea prevederilor alin. (2);
- e) la data emiterii deciziei medicale asupra capacității de muncă în cazul invalidității de gradul I sau II, în situația în care funcționarului public îi este afectată ireversibil capacitatea de muncă;
- f) ca urmare a constatării nulității absolute a actului administrativ de numire în funcția publică, de la data la care nulitatea a fost constatată prin hotărâre judecătorească definitivă;
- g) când prin hotărâre judecătorească definitivă s-a dispus condamnarea pentru o faptă prevăzută la art. 465 alin. (1) lit. h) ori s-a dispus aplicarea unei pedepse privative de libertate, la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare, indiferent de modalitatea de individualizare a executării pedepsei;
- h) ca urmare a interzicerii exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică sau de a ocupa funcția, de a exercita profesia sau meseria ori de a desfășura activitatea de care s-a folosit pentru săvârșirea faptei, ca pedepse complementare, sau ca urmare a interzicerii ocupării unei funcții sau a exercitării unei profesii, ca măsură de siguranță, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești prin care s-a dispus interdicția;
- i) ca urmare a constatării faptului că funcția publică a fost ocupată cu nerespectarea dispozițiilor legale de către o persoană care executa la data numirii în funcția publică o pedeapsă complementară de interzicere a exercițiului dreptului de a ocupa o funcție care implică exercițiul autorității de stat;
- j) ca urmare a constatării faptului că funcția publică a fost ocupată cu nerespectarea dispozițiilor legale de către o persoană care a fost lucrător al sau colaborator al Securității, pe baza hotărârii judecătorești definitive;
- k) la data expirării termenului în care a fost ocupată pe perioadă determinată funcția publică, cu excepția aplicării prevederilor art. 376 alin. (2);
- l) alte cazuri prevăzute expres de lege.



În mod excepțional, pe baza unei cereri formulate cu 2 luni înainte de data îndeplinirii cumulative a condițiilor de vârstă standard și a stagiului minim de cotizare pentru pensionare și cu aprobarea conducătorului autorității sau instituției publice, funcționarul public poate fi menținut în funcția publică deținută maximum 3 ani peste vârsta standard de pensionare, cu posibilitatea prelungirii anuale a raportului de serviciu. Pe perioada în care este dispusă menținerea în activitate pot fi aplicate dispozițiile art. 378.

Constatarea cazului de încetare de drept a raportului de serviciu se face în termen de 5 zile lucrătoare de la intervenirea lui prin act administrativ al persoanei care are competența legală de numire în funcția publică.



Reorganizarea autorității sau instituției publice. În caz de reorganizare a activității autorității sau instituției publice, funcționarii publici vor fi numiți în noile funcții publice sau, după caz, în compartimentele rezultate, în următoarele cazuri:

- a) se modifică atribuțiile aferente unei funcții publice mai puțin de 50%;
- b) sunt reduse atribuțiile unui compartiment;
- c) este schimbată denumirea funcției publice fără modificarea în proporție de peste 50% a atribuțiilor aferente funcției publice;
- d) intervin modificări în structura compartimentului.

Aplicarea acestor prevederi se face cu respectarea următoarelor criterii:

- a) categoria, clasa și, după caz, gradul profesional ale funcționarului public;
- b) îndeplinirea condițiilor specifice stabilite pentru funcția publică;
- c) să fi desfășurat activități similare.

În cazul în care există mai mulți funcționari publici, se organizează examen de către autoritatea sau instituția publică. Examenul se organizează anterior emiterii preavizului. Funcționarii publici care sunt declarați admiși în urma examenului sunt numiți în noile funcții publice, iar funcționarii publici care sunt declarați respinși sunt eliberați din funcție potrivit art. 519 alin. (1) lit. c), cu respectarea dreptului de preaviz.

Reducerea unui post este justificată dacă atribuțiile aferente acestuia se modifică în proporție de peste 50% sau dacă sunt modificate condițiile specifice de ocupare a postului respectiv, referitoare la studii.

Reorganizarea activității autorității sau instituției publice are loc în situații temeinic justificate cel mult o dată într-un interval de 6 luni consecutive, cu excepția situației în care intervin modificări legislative care determină necesitatea reorganizării acestora.

În cazul în care reorganizarea activității autorității sau instituției publice determină reducerea posturilor, autoritatea sau instituția publică nu poate înființa posturi similare celor desființate pentru o perioadă de un an de la data reorganizării.



de reținut!

Eliberarea din funcția publică. Persoana care are competența legală de numire în funcția publică va dispune eliberarea din funcția publică prin act administrativ, care se comunică funcționarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la emitere, în următoarele cazuri:

- a) autoritatea sau instituția publică și-a încetat activitatea în condițiile legii, iar atribuțiile și personalul acesteia nu au fost preluate de o altă autoritate sau instituție publică;
- b) autoritatea sau instituția publică a fost mutată într-o altă localitate, iar funcționarul public nu este de acord să o urmeze;

c) autoritatea sau instituția publică își reduce personalul ca urmare a reorganizării activității, prin reducerea postului ocupat de funcționarul public;

d) ca urmare a admiterii cererii de reintegrare în funcția publică ocupată de către funcționarul public a unui funcționar public eliberat sau destituit nelegal ori pentru motive neîntemeiate, de la data rămânării definitive a hotărârii judecătorești prin care s-a dispus reintegrarea;

e) pentru incompetență profesională, în cazul obținerii calificativului nesatisfăcător în urma derulării procesului de evaluare a performanțelor profesionale individuale, respectiv necorespunzător, în condițiile prevăzute la art. 475 lit. b);

f) funcționarul public nu mai îndeplinește una dintre condițiile prevăzute la art. 465 alin. (1) lit. f) sau g) ori nu obține avizul/autorizația prevăzută(ă) de lege, în condițiile art. 465 alin. (2);

g) starea sănătății fizice sau/și psihice a funcționarului public, constatată prin decizie a organelor competente de expertiză medicală, nu îi mai permite acestuia să își îndeplinească atribuțiile corespunzătoare funcției publice deținute;

h) ca urmare a refuzului neîntemeiat al înaltului funcționar public de a da curs mobilității în condițiile art. 503 alin. (8).

Prevederile lit. g) se aplică și funcționarului public căruia i s-a emis decizie de pensionare pentru invaliditate de gradul III, în măsura în care conducătorul autorității sau instituției publice consideră că acesta nu își poate îndeplini atribuțiile aferente funcției publice pe care o deține. În cazul în care conducătorul autorității sau instituției publice consideră că funcționarul public își poate îndeplini atribuțiile aferente funcției publice pe care o deține, dispune continuarea activității cu durată redusă a timpului de muncă, în condițiile prezentului cod.

Situațiile prevăzute la alin. (1) lit. a)-d), f) și g) reprezintă motive neimputabile funcționarilor publici.

În cazul eliberării din funcția publică, autoritatea sau instituția publică este obligată să acorde funcționarilor publici un preaviz de 30 de zile calendaristice. Perioada de preaviz este anterioară datei eliberării din funcția publică. În perioada de preaviz, persoana care are competența legală de numire în funcția publică poate acorda celui în cauză reducerea programului de lucru, până la 4 ore zilnic, la cererea funcționarului public căruia i s-a acordat preavizul prevăzut la alin. (4), fără afectarea drepturilor salariale cuvenite.

În cazurile prevăzute la lit. c), d) și f), în perioada de preaviz, dacă în cadrul autorității sau instituției publice există funcții publice vacante corespunzătoare, aceasta are obligația să le pună la dispoziția funcționarilor publici. În sensul prezentului cod, sunt considerate funcții publice corespunzătoare:

a) funcțiile publice de același nivel, identificat prin categorie, clasă și, după caz, grad profesional;

b) funcții publice de nivel inferior, în cazul în care în cadrul autorității sau instituției publice nu există funcțiile publice prevăzute la lit. a).

Funcționarul public de conducere are prioritate la ocuparea unei funcții publice vacante de nivel inferior. În cazul în care funcția publică vacantă de nivel inferior este o funcție publică de execuție și nu corespunde studiilor și/sau vechimii în specialitatea funcționarului public de conducere, aceasta poate fi transformată într-o funcție publică corespunzătoare, dacă transformarea nu afectează structura organizatorică aprobată.

În cazurile prevăzute la lit. a)-d) și f), dacă nu există funcții publice vacante corespunzătoare în cadrul autorității sau instituției publice, autoritatea ori instituția publică are obligația de a solicita Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în perioada de preaviz, lista

funcțiilor publice vacante. În cazul în care există o funcție publică vacantă corespunzătoare, funcționarului public îi sunt aplicabile dispozițiile art. 506.

Prin excepție de la prevederile art. 506, în cazul prevăzut la alin. (9), termenele de realizare a transferului în interesul serviciului sau la cerere se reduc la jumătate, astfel încât să fie respectată încadrarea în termenul de preaviz.



de reținut!

Destituirea din funcția publică. Destituirea din funcția publică se dispune, în condițiile art. 493, prin act administrativ al persoanei care are competența legală de numire în funcția publică, ca sancțiune disciplinară aplicată pentru motive imputabile funcționarului public, în următoarele cazuri:

a) pentru săvârșirea unei abateri disciplinare care a avut consecințe grave;

b) dacă s-a ivit un motiv legal de incompatibilitate, iar funcționarul public nu acționează pentru încetarea acestuia într-un termen de 15 zile calendaristice de la data intervenirii cazului de incompatibilitate; situația de incompatibilitate se constată și se sancționează în condițiile [Legii nr. 176/2010](#), cu modificările și completările ulterioare.



de reținut!

Demisia. Funcționarul public poate să comunice încetarea raporturilor de serviciu prin demisie, notificată în scris persoanei care are competența legală de numire în funcția publică. Demisia nu trebuie motivată.

Demisia produce efecte juridice la 30 de zile calendaristice de la înregistrare.

Ulterior înregistrării demisiei, renunțarea la demisie poate fi făcută numai prin acordul părților, în termenul de 30 de zile prevăzut la art. 522.



Corpul de rezervă. Corpul de rezervă este format din funcționarii publici care au fost eliberați din funcția publică în condițiile art. 519 alin. (1) lit. a)-d), f) și h) și este gestionat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici.

Funcționarii publici părăsesc corpul de rezervă și pierd calitatea de funcționar public în următoarele situații:

a) după împlinirea termenului de 2 ani de la data trecerii în corpul de rezervă;

b) în cazul în care Agenția Națională a Funcționarilor Publici îl redistribuie într-o funcție publică vacantă corespunzătoare, iar funcționarul public o refuză;

c) la împlinirea a 12 luni de la data angajării în baza unui contract individual de muncă, precum și în orice altă formă de exercitare a unei profesii sau activități, în condițiile expres prevăzute de lege;

d) la cererea funcționarului public;

e) la data intervenirii unui caz de încetare de drept a raporturilor de serviciu ale funcționarului public.

Funcționarii publici sunt obligați să informeze Agenția Națională a Funcționarilor Publici despre incidența dispozițiilor alin. (2) lit. c) și e), cu excepția intervenției uneia dintre situațiile prevăzute la art. 517 alin. (1) lit. a), b) și k).



Redistribuirea funcționarilor publici. Redistribuirea funcționarilor publici se face din corpul de rezervă al funcționarilor publici, la solicitarea conducătorilor autorităților sau instituțiilor publice, pe o funcție publică vacantă sau temporar vacantă, în baza informațiilor/propunerilor transmise de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, în condițiile alin. (2)-(4), (6) și (7), după caz.

Redistribuirea funcționarilor publici se face, în condițiile alin. (1), într-o funcție publică de același nivel, cu respectarea categoriei, clasei și gradului profesional al funcționarului public, sau într-o funcție publică de nivel inferior, cu acordul scris al funcționarului public.

Alin. (4) și (5) ale art. 506 se aplică în mod corespunzător, prin raportare la funcția publică deținută de funcționarul public la data intrării în corpul de rezervă.

În vederea redistribuirii, autoritatea sau instituția publică în cadrul căreia se află funcția publică vacantă sau temporar vacantă poate organiza o testare profesională pentru selectarea funcționarului public care urmează să fie redistribuit.

Procedura de redistribuire, precum și modalitatea de desfășurare a testării profesionale în vederea redistribuirii se stabilesc prin ordin al președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Redistribuirea funcționarilor publici din corpul de rezervă se dispune prin ordin al președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, la propunerea conducătorilor autorităților sau instituțiilor publice, pentru funcționarul public declarat admis în urma desfășurării testării profesionale prevăzute la alin. (4).

Redistribuirea într-o funcție publică din categoria înalților funcționari publici se face prin decizie a prim-ministrului, potrivit competenței de numire, la propunerea conducătorilor autorităților sau instituțiilor publice în cadrul cărora se află funcția publică vacantă sau temporar vacantă.



de reținut!

Anularea actului administrativ de încetare a raportului de serviciu. În cazul în care raportul de serviciu a încetat din motive pe care funcționarul public le consideră netemeinice sau nelegale, acesta poate cere instanței de contencios administrativ anularea actului administrativ prin care s-a constatat sau s-a dispus încetarea raportului de serviciu, în condițiile și termenele prevăzute de legea contenciosului administrativ, precum și plata de către autoritatea sau instituția publică emitentă a actului administrativ a unei despăgubiri egale cu diferența între veniturile obținute în perioada respectivă și quantumul salariilor indexate, majorate și recalulate și cu celelalte drepturi de care ar fi beneficiat funcționarul public.

La solicitarea funcționarului public, instanța care a constatat nulitatea actului administrativ va dispune reintegrarea acestuia în funcția publică deținută, dacă aceasta mai există în statul de funcții al autorității sau instituției publice, sau, în cazul în care funcția publică deținută nu mai există, într-o funcție publică echivalentă.

În cazul în care prin hotărâre judecătorească definitivă s-a dispus anularea actului administrativ prin care s-a constatat sau s-a dispus încetarea raportului de serviciu, perioada de timp dintre data încetării raportului de serviciu al funcționarului public și data reintegrării efective în funcția publică constituie vechime în muncă, vechime în specialitate, precum și vechime în grad profesional, potrivit legii.

X. Actele administrative privind nașterea, modificarea, suspendarea, sancționarea și încetarea raporturilor de serviciu și actele administrative de sancționare disciplinară



de reținut!

a. Dispoziții comune privind actele administrative.



Numirea în funcția publică, modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu, precum și sancționarea disciplinară a funcționarilor publici se fac *prin act administrativ emis în termenele și în condițiile legii de conducătorul autorității sau instituției publice sau, după caz, de persoana care are competența legală de numire* în condițiile unor acte normative specifice.



Actul administrativ se încheie în formă scrisă.

Actul administrativ produce efecte juridice:

a) de la data precizată expres în actul administrativ, cu condiția comunicării sale prealabile funcționarului public;

b) de la data comunicării actului administrativ, în situația în care în actul administrativ nu este prevăzută expres data de la care acesta produce efecte juridice sau în situația în care comunicarea se realizează ulterior datei prevăzute expres în actul administrativ;

c) în termenele specifice prevăzute expres de lege.

Prin excepție, actele administrative constatatoare produc efecte juridice de la data constatării intervenirii situației prevăzute de lege, pe baza actelor doveditoare. Actele administrative se comunică, prin grija compartimentului de resurse umane, în termen de maximum 5 zile lucrătoare de la emitere.



Comunicarea actului administrativ se poate face astfel:

a) prin înmânare directă funcționarului public;

b) prin poștă, cu confirmare de primire;

c) prin afișare la locul de desfășurare a activității funcționarului public, în mod excepțional și numai în situația în care acesta a refuzat primirea actului administrativ în condițiile prevăzute la lit. a) și b).

Dovada comunicării actului administrativ se face prin: a) semnătura de luare la cunoștință a actului administrativ; b) dovada confirmării de primire prin poștă a actului administrativ; c) procesul-verbal prin care se consemnează refuzul primirii de către funcționarul public a actului administrativ, întocmit de un reprezentant al compartimentului de resurse umane și semnat pentru confirmare de două persoane din cadrul autorității sau instituției publice care au fost prezente la înmânarea actului administrativ; d) procesul-verbal prin care se consemnează afișarea actului administrativ la locul de desfășurare a activității funcționarului public, întocmit de un reprezentant al compartimentului de resurse umane și semnat pentru confirmare de două persoane din cadrul autorității sau instituției publice care au fost prezente la afișarea actului administrativ.

Prevederile de mai sus se aplică în mod corespunzător actelor administrative prevăzute la art. 529-533.



de reținut!

b. Tipuri de acte administrative.



Actul administrativ de numire în funcția publică.

Actul administrativ de numire în funcția publică trebuie să conțină în mod obligatoriu următoarele elemente:

a) temeiul legal al numirii, cu indicarea expresă a dispoziției legale, precum și a actelor doveditoare care stau la baza încadrării în textul de lege;

b) temeiul legal al stabilirii drepturilor salariale, cu indicarea expresă a dispoziției legale;

c) numele și prenumele funcționarului public;

d) denumirea funcției publice, individualizată prin categorie, clasă și, după caz, grad profesional;

e) perioada pentru care se dispune numirea în funcția publică;

f) data de la care urmează să exercite funcția publică;

g) drepturile salariale;

h) locul de desfășurare a activității;

i) durata programului de lucru, respectiv raport de serviciu cu normă întreagă sau raport de serviciu cu timp parțial.

Fișa postului aferentă funcției publice se anexează la actul administrativ de numire, iar o copie a acesteia se înmânează funcționarului public.

Prin excepție, actele administrative de numire în funcțiile publice din categoria înalților funcționari publici care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, cuprind numai informațiile prevăzute la alin. (1) lit. a), c)-f) și h). Drepturile salariale se stabilesc prin act administrativ al ordonatorului principal de credite. În acest caz, fișa postului se anexează actului administrativ prin care se stabilesc drepturile salariale, iar o copie a acesteia se înmânează înaltului funcționar public.

La intrarea în corpul funcționarilor publici, funcționarul public depune jurământul de credință în termen de 3 zile de la emiterea actului administrativ de numire în funcția publică. 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, jurământul putând fi depus și fără formula religioasă.

Depunerea jurământului 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.

Constatarea nulității actului administrativ de numire produce efecte pentru viitor.



de reținut!

Actul administrativ de modificare a raporturilor de serviciu. Actul administrativ de modificare a raporturilor de serviciu ale funcționarului public trebuie să conțină în mod obligatoriu următoarele elemente:

- a) temeiul legal al modificării raporturilor de serviciu, identificat prin dispoziția legală incidentă, precum și actele doveditoare care stau la baza încadrării în textul de lege;
- b) numele și prenumele funcționarului public;
- c) denumirea funcției publice, individualizată prin categorie, clasă și, după caz, grad profesional;
- d) data de la care urmează să fie modificate raporturile de serviciu și modalitatea de modificare a raporturilor de serviciu;
- e) perioada pentru care se dispune modificarea raporturilor de serviciu, dacă modalitatea de modificare a raporturilor de serviciu este temporară;
- f) funcția publică pe care se efectuează modificarea raporturilor de serviciu;
- g) drepturile salariale;
- h) locul de desfășurare a activității;
- i) termenul stabilit pentru aplicarea prevederilor art. 524 alin. (1).



Fișa postului aferentă funcției publice pe care se efectuează modificarea raporturilor de serviciu se anexează la actul administrativ de modificare a raporturilor de serviciu ale funcționarului public, iar o copie a acesteia se înmânează funcționarului public.

Prin excepție, actele administrative de modificare a raporturilor de serviciu care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, cuprind numai informațiile prevăzute la alin. (1) lit. a)-f), h) și i). Informațiile prevăzute la lit. g) sunt cuprinse în actul administrativ al persoanei care are competența de numire în funcția publică pe care se efectuează modificarea raporturilor de serviciu. În acest caz, fișa postului se anexează la actul administrativ al persoanei

care are competența de numire pentru funcția publică pe care se efectuează modificarea raporturilor de serviciu.



de reținut!

Actul administrativ de suspendare a raporturilor de serviciu. Actul administrativ de suspendare a raporturilor de serviciu ale funcționarului public se încheie în formă scrisă și trebuie să conțină în mod obligatoriu următoarele elemente:

- a) temeiul legal al suspendării raporturilor de serviciu, identificat prin dispoziția legală incidentă, precum și actele doveditoare care stau la baza încadrării în textul de lege;
- b) numele și prenumele funcționarului public;
- c) denumirea funcției publice, individualizată prin categorie, clasă și, după caz, grad profesional;
- d) data de la care se suspendă raporturile de serviciu ale funcționarului public și modalitatea de suspendare;
- e) perioada pentru care se constată sau se aprobă suspendarea raporturilor de serviciu;
- f) termenul stabilit pentru aplicarea prevederilor art. 524 alin. (1).



de reținut!

Actul administrativ de sancționare disciplinară. Actul administrativ de sancționare a funcționarului public trebuie să conțină în mod obligatoriu următoarele elemente:

- a) temeiul legal în baza căruia se aplică sancțiunea disciplinară, precum și actele doveditoare care stau la baza încadrării în textul de lege;
- b) numele și prenumele funcționarului public;
- c) denumirea funcției publice, individualizată prin categorie, clasă și, după caz, grad profesional;
- d) descrierea faptei care constituie abatere disciplinară;
- e) sancțiunea aplicată, precum și motivul pentru care a fost aplicată o altă sancțiune decât cea propusă de comisia de disciplină, dacă este cazul;
- f) termenul în care poate fi atacat actul administrativ, precum și instanța de contencios administrativ competentă.

La actul administrativ de sancționare se anexează raportul comisiei de disciplină, sub sancțiunea nulității absolute.



de reținut!

Actul administrativ de încetare a raporturilor de serviciu. Actul administrativ de încetare a raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici trebuie să conțină în mod obligatoriu următoarele elemente:

- a) temeiul legal al încetării raporturilor de serviciu, identificat prin dispoziția legală incidentă, precum și actele doveditoare care stau la baza încadrării în textul de lege;
- b) numele și prenumele funcționarului public;
- c) denumirea funcției publice, individualizată prin categorie, clasă și, după caz, grad profesional;
- d) data de la care încetează raporturile de serviciu ale funcționarului public;
- e) termenul stabilit pentru aplicarea prevederilor art. 524 alin. (1);
- f) termenul în care poate fi atacat actul administrativ, precum și instanța de contencios administrativ competentă.

În cazul încetării raporturilor de serviciu prin eliberare din funcția publică, actul administrativ de eliberare din funcția publică trebuie să conțină și modul de aplicare a prevederilor art. 519 alin. (4) și (6), iar pentru situațiile expres prevăzute de lege, și modul de aplicare a prevederilor art. 519 alin. (7) și (9) și, după caz, alin. (10).



Obligația de comunicare a actelor administrative privind cariera funcționarilor publici. Actele administrative prevăzute la art. 528-533 se comunică Agenției Naționale a Funcționarilor Publici în termen de maximum 10 zile lucrătoare de la emiterea acestora, prin grija compartimentului de resurse umane, respectiv a funcționarului public cu atribuții în gestionarea resurselor umane, însoțite de documentele justificative aferente.



Nulitatea actelor administrative și competența de soluționare a cauzelor care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public.

a. Nulitatea de drept. Actele administrative întocmite cu nerespectarea dispozițiilor art. 528-533 sunt nule de drept. Nulitatea se constată de instanța de contencios administrativ competentă, în condițiile legii.

Competența de soluționare a cauzelor care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public. Cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public sunt de competența secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres prin lege competența altor instanțe.



Autoevaluare:

1. Enumerați drepturile funcționarilor publici.
2. Enumerați îndatoririle funcționarilor publici
3. Caracterizați actul administrativ de numire în funcția publică.
4. Ce condiții trebuie să îndeplinească funcționarul public pentru a participa la concursul sau examenul de promovare în gradul profesional imediat superior celui deținut?
5. Care este modalitatea prin care o persoană poate deveni funcționar public?
6. Care este scopul perioadei de stagiu a funcționarilor publici?
7. În ce constă răspunderea disciplinară a funcționarilor publici?
8. Enumerați faptele care constituie abateri disciplinare?
9. care sunt *sanctiuni disciplinare aplicabile functionarilor în situația săvârșirii de abateri disciplinare?*
10. Definiți cazierul administrativ
11. Cum se face radierea sancțiunilor disciplinare?
12. Care sunt abateri disciplinare?
13. Care sunt situațiile care angajează răspunderea civilă a funcționarilor publici?
14. Când intervine răspunderea penală a funcționarului public?
15. Care sunt modalitățile de modificare a raportului de serviciu al funcționarului public?
16. În ce condiții poate înceta raportul de serviciu al funcționarului public?
17. Caracterizați transferul ca modalitate de modificare a raportului de serviciu.
18. Funcționarul public poate să comunice încetarea raporturilor de serviciu prin demisie. În ce condiții poate demisiona funcționarul public?
19. Caracterizați delegarea funcționarului public, ca formă de modificare a raportului de serviciu.
20. În ce condiții are loc destituirea din funcția publică?
21. Definiți detașarea
22. De câte feluri este mutarea în cadrul altui compartiment al autorității sau instituției publice?
23. În ce mod se face exercitarea cu caracter temporar a unei funcții de conducere vacantă?
24. De câte feluri este suspendarea raportului de serviciu al funcționarului public?
25. Enumerați situațiile în care are loc suspendarea de drept a raportului de serviciu al funcționarului public.
26. Enumerați situațiile în care are loc suspendarea la inițiativa funcționarului public a raportului de serviciu.
27. În ce condiții poate avea loc încetarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici?
28. În ce situații încetează raportul de serviciu de drept?
29. Definiți eliberarea din funcția publică.
30. În ce cazuri poate avea loc eliberarea din funcția publică?
31. În ce cazuri se poate dispune destituirea?
32. Definiți demisia.
33. Caracterizați actele administrative privind nașterea, modificarea, suspendarea, sancționarea și încetarea raporturilor de serviciu și actele administrative de sancționare disciplinară