Drept administrativ

Material suport pentru examenul de licență

Lect dr. Ana Elena Ranta
Prof. Univ. Dr. Dacian C. Dragoș

2019-2020

Capitolul I. Noțiuni generale de drept administrativ.

1. Separaţia puterilor în stat. Ca urmare apariției şi dezvoltării statului se conturează nevoia de a organiza şi de a realiza în concret activități de natură administrativă, impuse prin norme sau reguli de inters general, a căror respectare se impune tuturor.

Normelor de natura administrativă li s-a acordat o importanță distinctă, o dată cu consacrarea 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, separaţia puterilor în stat, înţeleasă ca delimitarea, în cadrul activităţii statale, a funcţiilor legislativă, executivă şi judecătorească. Funcţia 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 originar, legile fiind expresia voinței organului reprezentativ constituit pe plan national, beneficiind de o forță juridică superioară în raport cu celelalte norme juridice, funcția legislative apărând ca o manifestare directă a suveranității poporului.[2]

Funcţia executivă „are ca obiect organizarea aplicării şi aplicarea în concret a legilor şi asigurarea bunei funcţionări a serviciilor publice, instituite în acest scop, precum și emiterea de acte normative şi individuale sau efectuarea de operații materile, prin care se intervine în viata particularilor pentru a le dirija activitatea sau a le face anumite prestații”[3]. Acestă funcție a statului este îndeplinită de administraţia publică (Preşedinte, guvern, ministere, autorităţi locale, instituţii publice, etc).

Funcţia judecătorească are ca obiect soluţionarea conflictelor ce se nasc în societate în legătură cu activitatea de aplicare a legilor şi este îndeplinită de instanţele judecătoreşti în frunte cu Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, „ prin hotărâri cu putere de lucru judecat în cadrul unei proceduri publice și contradictorii”[4].

2. Dreptul administrativ. Definire și caracteristici, apartenența la dreptul public. Izvoare.

2.1. Noțiune. Dreptul administrativ ramura dreptului public care cuprinde normele juridice al căror obiect de reglementare îl constituie raporturile sociale referitoare la organizarea şi funcţionarea administraţiei publice, pe baza şi în executarea legii[5]. Pentru a completa explicarea noțiunii de drept administrative amintim o definire sintetică în care se precizează că „în țările de tradiție romanistă, dreptul administrative este înțeles ca ansamblul regulilor specifice care ase aplică administrației”[6].

2.2. Caracteristici ale dreptului administrativ. Chiar dacă doctrina nu este unitară în ceea ce privește indentificarea caracteristicilor dreptului administrtaiv, pornind de la definiția dreptului adminstrativ și luând în considerare literatura de specialitate[7], considerăm că dreptul administrativ prezintă următoarele cararcteristici, și anume:

---

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

[2] A se vedea, T. Drăganu, Drept constitutțional 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.

[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 admistratif europeen, vol. I, Ed Bruylant și Office des publicationsofficielles de Communautees europeen, 1994, p.111 și urm., apud R.N.Petrescu, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p.27.

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

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 privat[9]. 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 amintim[10]:

- în dreptul public, persoanelor participante în cadrul raporturilor juridice li se impune să întrunească o serie de condiții prevăzute de către aceste normele 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 funcíi publice etc.
- în dreptul public, cel puțin una dintre părțile raportului juridic este autoritate public, 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 presupun participarea autoritățile publice, iar îndeplinirea obligațiilor (stabilite prin norme de drept public) de către particulari realizându-se, de asemenea, în rapoturile particularilor cu autoritățile publice.
- dreptul public se bazează într-o mai mare măsură decât dreptul privat pe forța de constângere 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 carecterizează 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 ocotirea interesului general, al interesului public, în timp ce dreptul privat se preocupă de ocrotirea intersului 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 judirice caracterizate prin inegalitate de poziție a părților, subiecților impunându-li-se să urmeze proceduri specifice, deținând drepturi și obligații specifice.

---

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

b) Dreptul administrativ este guvernat de principiul legalității. Principiul legalității este consactat constitutional prin art. 1, alin (5) al Constituției României, în conformitate cu care în România, respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor este obligatorie. Amintit şi 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 participă[12]. În contextul discutării principiului legalității și a importanței sale în raport cu sistemul de organe și autorități 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 completa[13].

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 adminstrative 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 înzestate cu putere publică, în interes general[14]. 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 adminstrativ reglementează o extraordinară varietate de domenii[15], generate de multitudinea sarcinilor statului, multitudinea de relații sociale care intra în sfera de activitate a adminsitrației 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 individului[16]. 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 asigurand funcționarea lor continuă și regulată[17]. În acest context, în vederea apărării particularilor și a intereselor individuale se impune instituirea unor mijloacelor legale la îndemâna particularilor. Recunoaştem 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 nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, fiind îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului şi 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 adminstrative, 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 imparativ 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 de superioritate a acestora în raporturile cu particularii, ca urmare a faptului că sunt deținătoare ale prerogativelor de putere publică. Astfel, benefiiciind de aceste prerogative (puterea publică recunoscută legal), pentru a avea ca rezultat satisfacerea interesului general al publicului, modalitatea de a acționa 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].

2.3. Obiectul dreptului administrativ. Cu privire la obiectul dreptului administrative, în literatura de specialitate au fost conturate trei modalități de descriere, și anume[19]:

a) Teza unicității: dreptul administartiv 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 specialitate[20] 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 public[21]. Normele dreptului administrativ 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 îneplinirea 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. (…))

[18] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, op cit., p. 61.
[19] *ibidem,* p. 53-62.
[20] M-E Mihăilescu, op. cit., pp. 56-61
[21] A se vedea M-E Mihăilescu, op. cit. p. 61

În considerarea celor de mai sus, apreciem că obiectul dreptul 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.

2.4. 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 si 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, importata izvoarelor materiale ale dreptului adminnistrativ nu trebuie minimalizată, în special dacă ne referim la activitatea de adoptare a normelor juridice noi, respectiv daca analizăm nevoia de intervenți a autorităților cu competență normativă într-un anume sistem de drept. Izvoarele formale reprezintă formele juridice prin care voința guvernanților este exprimată sau exteriorizată. Sunt izvoare formale ale dreptului *actele normative adoptate sau emise de autoritățile publice competente, acte care conțin norme juridice , reguli de conduită obligatorii, imperative*[23].

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 preicizări: 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: Constituţia, Convenţiile internaţionale ratificate de statul român şi tratatele constitutive ale Uniunii Europene și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, legile organice, legile ordinare, decretele prezidenţiale, actele administrative emise de Guvern şi de alte autorităţi centrale, actele administrative ale autorităţilor locale, doctrina și jurisprudența.

[22] D. Apostol-Tofan, op. cit., p.49.
[23] D. Brezioanu, Drept administrativ, Partea generală, Editura Universității Titu Maiorescu, București, 2003, p. 46.

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 autorităţilor 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 adoptarii sau emiterii actelor de nivel inferior. În literature de specialitate au fost identificate și discutate criterii sau factoricare 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 normativ[25]

a) Constituţia este legea fundamentală a statului, având calitatea de izvor pentru toate ramurile dreptului, deci implicit şi pentru de drept administrativ, fiind înzestrată cu forță juridică supremă, toate celelalte acte normative trebuind să i se conformeze[26]. 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 literature de specialitate considerăm că au calitatea de izvoare directe ale dreptului administrativ următoarele categorii de norme[28]: 1) prevederile referitoare la organizarea și funcționarea celor mai importante autorități ale administrației publice – Preşedinte (Titlul III, Cap. II din Constituție), Guvernul (Titlul III, Cap. III din Constituție), administrația publică centrala 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 le drepturi și îndatoriri fundamentale ale cetățenilor a căror recunoaştere și exercitare implică intervenția autorităţilor adminsitrației 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 referitoale la raporturile autorităţilor administrației publice cu alte autorități, respectiv raporturile autorităţilor 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 Constituţiei, a supremaţiei sale şi 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.

b) Tratatele şi convenţiile internaţionale 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 şi cu bună-credinţă obligaţiile 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 dispoziţii contrare Constituţiei, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituţiei.

---

[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.

Supremația dreptului international în raport cu dreptul intern este recunoscută constituțional în domeniul drepturilor fundamentale ale omului, art. 20 alin. (1) precizând că dispoziţiile constituţionale privind drepturile şi libertăţile cetăţenilor vor fi interpretate şi aplicate în concordanţă cu Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, cu pactele şi cu celelalte tratate la care România este parte. La revizuirea Constituției, a fosta adaugată prevederea că dacă există neconcordanţe între pactele şi tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, şi legile interne, au prioritate reglementările internaţionale, cu excepţia cazului în care Constituţia sau legile interne conţin dispoziţii mai favorabile.

În literatura de specialitate de drept administrativ s-a apreciat că tratatele și convenţiile internaţionale 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 Costituție; să cuprindă reglementări ale relațiilor sociale care fac obiectul dreptului administrativ[29].

Se impune să acordăm atenție distinctă izvoarelor dreptului administrativ european. În cadrul acestei subcategorii sunt cuprinse izvoarele dreptului primar al Uniunii Europene (Tratatele 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 si 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 izvoare[30].

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 produselor 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 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 şi funcţionarea Autorităţii Electorale Permanente; organizarea şi desfăşurarea referendumului, organizarea Guvernului şi a Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, statutul funcţionarilor publici, contenciosul

[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.

administrative, organizarea şi funcţionarea Curţii de Conturi, organizarea generală a învăţământului, organizarea administraţiei publice locale, a teritoriului, precum şi 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 şi pentru alte domenii pentru care Constituţia se prevede posibilitatea adoptării unor asemenea legi. Astfel, prin lege organică se reglementează: frontierele ţării (art. 3, alin (2) din Constituție), dobândirea, păstrarea sau pierderea cetăţeniei române (art. 5. alin. (1) din Constituție), organizarea şi controlul parlamentar asupra activităţii serviciilor publice de radio şi de televiziune (art. 31, alin. (5) din Constituție).

d) Legile ordinare vor constitui izvoare de drept administrativ în măsura în care în continutul 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 şi izvor al altor ramuri de drept[31].

e) Actele Guvernului. Potrivit art. 115 din Constituție, Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanţe în domenii care nu fac obiectul legilor organice. Astfel, prin intermediul legii de abilitare, în domeniul şi până la data prevăzute în cadrul acesteia, Guvernul exercită competențe legislative delegate. Guvernul poate adopta ordonanţe de urgenţă numai în situaţii extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligaţia de a motiva urgenţa 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 şi ordonanţe, 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 lor[32]

f) Decretele prezidenţiale sunt actele administrative emise de către șeful statului român, care pot avea caracter normativ sau individual[33]. 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 administrativ[34]. Alți autori[35] au opinat că actele șefului statului român poate emite atât acte cu caracter individual, cât şi 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.

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

[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

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 autorităţilor locale sunt acte emise în vederea executării legii, de către consilii județene, consilii locale, preşedinți 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 guvermului în teritoriu care funționează 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 dreptului[36]. 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 cont[37].

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, puterea judecătorească nu este competentă să legifereze(să creeze legea), ci doar să aplice legea care este edictată de Parlament ca autoritate legislativă a statului[38].

Cu toate acestea, se impune să luăm în considerare două situații în care modalitatea instituită de către o instanță detemină 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 Casaţie şi Justiţie asigură interpretarea şi aplicarea unitară a legii de către celelalte instanţe judecătoreşti, potrivit competenţei sale. Cu ocazia emiterii acestor decizii, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie stabileşte 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.

3. Noţiunea de administraţie publică. Raportându-ne la literatura de specialitate[39], la modalitatea în care am circumscris mai sus obiectul dreptului administrativ, precum și la conținutul normelor juridice

[36] R. N. Petrescu, op. cit, 1997, p. 23.
[37] A se vedea în acest sens, R. N. Petrescu, op. cit, 1997, p. 23.
[38] M. E. Mihăilescu, op. cit, p. 82, apud T. Ionașcu, Jurispudența- izvor de drept, în Analele Universității „Constantin Bâncuși'' din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice, nr. 3/2014, p.31.
[39] A se vedea I. Iovănaș, Drept administrativ și elemente ale științei administrației, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, p.14; Al. Negoiță, Contenciosul admnistativ și elemente de drept adminsitrativ, Ed. Lumina Lex, București, 1992, p.5; R.N. Petrescu, op. cit, p. 7.

de drept aministrativ, 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 instituție[40].

a) Din perspectivă formală sau organică, o primă accepțiune a administrației publice este aceea de organizare, potrivit căreia înțelegem administrația publică ca fiind ansamblul autorităţilor publice, organelor administrative, instituţiilor care aplică legea (preşedinte, guvern, primar, prefect, consiliu local, poliţia, 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 acesteia 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 noțiuni[41]

Noţiunea de autoritate publică este prefigurată parţial de Constituţie, chiar dacă nu într-un mod unitar; astfel, titlul III cuprinde autorităţile publice din clasicele puteri ale statului, în timp ce alte articole din legea fundamentală desemnează şi ele autorităţi publice, cum ar fi Avocatul poporului, Curtea Constituţională, Curtea de Conturi.

În Constituție noțiunile de *autoritate publică și organ* sunt utilizate în paralel, fiind considerate noțiuni echivalente. Astfel, art. 61 consacrând 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 Guvernului, după care, la alin. (2) precizează că „Alte organe de specialitate se pot organiza în subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ca autorităţi 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:

a) să fie organ de stat sau al unităţilor administrativ teritoriale; calitatea de “organ” de stat sau al unităţilor administrativ teritoriale este conferită prin lege, deşi legislaţia română nu foloseşte întotdeauna această noţiune, ci una echivalentă, de “autoritate” - de exemplu, art.18 din Legea nr.215/2001: “Comunele, oraşele şi judeţele sunt unităţi administrativ-teritoriale în care se exercită autonomia locală şi în care se organizează şi funcţionează autorităţi ale administraţiei publice locale” şi art.21 din aceeaşi lege: „autorităţile administraţiei publice prin care se realizează autonomia locală în comune şi oraşe sunt consiliile locale, comunale şi orăşeneşti, ca autorităţi deliberative, şi primarii, ca autorităţi executive”.

b) să acţioneze în regim de putere publică; puterea publică este conferită şi ea prin lege (în sens larg) - astfel, rămânând în sfera legii administraţiei publice locale, după ce art.3 alin.1 defineşte autonomia locală ca fiind dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în numele şi în interesul colectivităţilor locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condiţiile legii, precizează în alin.2 că “acest drept se exercită de consiliile locale şi primari, precum şi de consiliile judeţene (…)”, precizare care are de fapt semnificaţia conferirii de putere publică acestor autorităţi locale.

c) acţiunea ei să aibă ca scop satisfacerea unui interes legitim public, în condiţiile în care interesul public este definit de lege ca fiind “interesul care vizează ordinea de drept şi democraţia constituţională,

[40] M. T. Oroveanu, Tratat de drept administrative, ed. a 2-a, Ed. Cerna, Bucureşti, 1998, p.377.
[41] A se vedea G. Vrabie, Organizarea politico-etatică a Românei. Drept constituțional și instituții politice, vol II, ediția a III-a, revăzutăși reîntregită, Fundația pentru Cultură și Știință „Moldova”, Iași, 1999, p.52
[42] A se vedea, D. Apostol Tofan, op. cit. p. 30.

garantarea drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenţei autorităţilor publice" (art.2 lit.l).

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

- Preşedintele României; este autoritatea a administrației publice având incontestabil, atribuții de natură administrativă[43], fiind considerat unul dintre cei cei doi capi ai executivului;
- Guvernul este autoritatea care exercită conducerea generală a administrației publice, având de asemenea calitatea de şef al executivului, ceea ce conduce la concluzia existenței unui executiv bicefal. Între Preşedinte şi Guvern nu există raporturi de subordonare[44].
- 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, autorități, oficii[45]. 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 şi ale celorlale autorități sau organe centrale, plasate în unitățile administrativ teritoriale;
- Servicii şi instituții subordonate autorităților centrale autonome
- Autoritățile administrației publice locale autonome: consiliile locale, primarii, consiliile județene și președinții cosiliilor 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 astfel[46]:

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, preşedintele consiliului județean, presedintele 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, preşedintele 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);

[43] A se vedea R. N. Petrescu, op. cit. p. 8.
[44] A se vedea A. Iorgovan, op. cit. 1993, p.87.
[45] D. Apostol Tofan, op. cit. p. 36
[46] A se vedea M.E. Mihăilescu, op. cit., 136.

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).

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 societăţii, concretizându-se în emiterea de acte administrative (cum ar fi autorizaţiile, regulamente, acte administrative de numire în funcție etc), respectiv în efectuarea de operaţiuni administrative (cum sunt adeverinţele, certificatele, colectarea gunoiului, furnizarea apei potabile etc.).

Astfel, observăm ca administrația publică în sens de activitate, presupune utilizarea unor mijloace de acțiune. *Mijloacele de acţiune ale autorităţilor administraţiei publice* sunt formele concrete prin care administraţia publică îşi îndeplineşte misiunea de organizare a aplicării şi de aplicare în concret a legii, precum şi de prestare, respectiv organizare a prestării serviciilor publice. Definiţia de mai sus foloseşte două sintagme: *organizarea aplicării şi aplicarea în concret a legii*, respectiv *prestarea şi organizarea prestării serviciilor publice*. Explicaţia dublei naturi a activităţii administrative rezidă în poziţia acesteia de a fi nu numai cea care aplică legile, dar şi cea care organizează activitatea altor actori ai sistemului juridic de aplicare a legii1, şi, pe de altă parte, în faptul că administraţia publică nu mai este singura chemată (şi capabilă) să presteze serviciile publice, tot mai mare importanţă primind serviciile publice prestate prin agenţi privaţi, sub supravegherea administraţiei publice.

Potrivit doctrinei dreptului administrativ mijloacele de acțiune (forme de activitate) ale administrației publice îmbracă următoarele forme[49]:

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

b) *actele cu caracter exclusiv politic* sunt emise fie de autorităţile centrale – Guvern, Preşedinte fie de autorităţi locale (Primarul, Consiliul local, Prefectul) şi, având caracter declarativ, nu sunt studiate de dreptul administrativ. Sunt astfel de acte: declaraţiile Guvernului cu privire la anumite evenimente, mesajul Preşedintelui Republicii cu prilejul semnării unui acord internaţional, apelul Primarului către cetăţeni 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 şi poziţia în stat a emitentului3.

c) *faptele administrative* sunt fapte materiale juridice care intervin în sfera administraţiei publice, adică transformări în lumea înconjurătoare care produc efecte juridice, independent de existenţa unei manifestări de voinţă în acest sens a autorităţilor publice (de exemplu, construirea de către primărie a unei clădiri pe terenul proprietatea localităţii, omisiunea de a răspunde la o cerere de informaţii de interes public, etc.), ci doar în baza legii. Legea este, aşadar, cea care dă valoare unui fapt material, transformându-l într-un fapt juridic, în speţă administrativ. Faptele administrative pot fi licite (de exemplu, construirea unei clădiri), sau ilicite (exemplul classic fiind contravenţia).

---

[47] A. Iorgovan, Tratat de drepadministrativ, vol. I, Nemira, 1996, p.79.
[48] R. N. Petrescu, op. cit. p.9.
[49] A se vedea D. C. Dragoş, Drept administativ, 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.

d) *operaţiunile administrative* sunt operaţiuni material-tehnice, adică activităţi ale administraţiei publice care nu produc efecte juridice prin ele însele4: 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 voinţă în acest sens a autorităţii publice emitente, *faptul administrativ* produce efecte juridice deşi nu există o manifestare de voinţă în acest sens, iar *operaţiunile administrative*, deşi sunt manifestări de voinţă ale autorităţilor publice, nu produc efecte juridice.

Importanţa distincţiei între diferitele forme de activitate ale administraţiei publice apare din perspectiva efectelor juridice produse în mod direct, dar şi a acţiunilor în contencios administrativ: astfel, doar actele administrative, contractele administrative şi faptul administrativ denumit "tăcerea administraţiei" pot fi contestate prin acţiune directă, nu şi operaţiunile administrative.

3. **Serviciul public** este înţeles în doctrina de drept administrativ ca fiind o activitate organizată sau autorizată de o autoritate a administraţiei publice, pentru a satisface nevoi sociale de interes public. Într-un prim sens, serviciul public desemnează *organul* administrativ însărcinat cu realizarea unei activităţi de interes general, iar în al doilea se referă la *activitatea* de interes general desfăşurată de acel organ administrativ. Prin urmare, spre exemplu, prin serviciul public de "poliţie" înţelegem atât poliţia ca instituţie, cât şi activitatea de asigurare a ordinii şi liniştii publice, prevenirea şi urmărirea infracţiunilor.

Conceptul de serviciu public este amintit în mai multe articole ale Constituției. Spre exemplu, Constituția României la art. 120, alin. (1) precizează ca administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale şi *deconcentrării serviciilor publice*, iar art. 122, alin. (1) definind și stabilind rolul Consiliului judeţean, instituie că acesta este autoritatea administraţiei publice pentru coordonarea activităţii consiliilor comunale şi orăşeneşti, în vederea realizării *serviciilor publice de interes judeţean*. De asemenea, art. 123, alin. (2) prevede că Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local şi conduce *serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale* din unităţile 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].

Singura definiţie 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 administrativ[51] 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

4. Normele juridice de drept administrativ și raporturile juridice administrative.

Realizarea funcției executive a statului implică intervenția administrației publice, înțeleasă atât ca activitate dar și ca sistem de organizare. În concret, organizarea, funcționarea și activitatea administrației

[50] R.N. Petrescu, op. cit., 1997, p.14
[51] R.N. Petrescu, op. cit., 1997, p.15

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.

4.1. 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 acţioneze sau să se comporte membrii societăţii în anumite condiţii date, pentru ca acţiunea lor să fie eficientă (să producă rezultate) şi pozitivă (apreciată pozitiv)[52].

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

Ca elementul constitutiv al sistemului de drept, norma juridică reprezintă regula de conduită obligatorie, generală și impersonală, tipică, instituită sau sancţionată de puterea publică în scopul asigurării ordinii sociale, a cărei respectare este asigurată la nevoie prin forţa de constrângere a statului[53].

Având în vedere că dreptul administrativ este parte a sistemului de drept, din categoria largă a normelor jurdice 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 particulari[54]. 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 nomelor juridice de drept administrativ. În literatura de drept administrativ sunt identificate următoarele caracteristici ale normelor juridice de drept administrativ[56]:

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 reglemetează raporturi sociale tipice pentru dreptul administrativ sunt: Legea administrației publice locale nr. 215/2001, Legea privind organizarea și funcționarea Guvernului nr. 90/2001, Legea conteciosului administrative nr. 554/2004, Legea privin 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 adminstrativ 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 jurdice 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.

---

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

[53] A se vedea I. Ceterchi, I Craiovan, Introducere în teoria generală a dreptului, Ed. All, Bucureşti, 1998, p. 45; Pentru alte definiţii date normei juridice, a se vedea Nicolae Popa, op.cit., pag.159; Dumitru Mazilu, op.cit., pag.183., Sofia Popescu, Teoria Generală a Dreptului, Bucureşti, 1996, pag.119.; D. Claudiu Dănişor, Teoria Generală a Dreptului, Bucureşti, 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.

În prima categorie sunt incluse acele norme de care se pot prevala toți cetățenii și acele norme care trebuie 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 conteciosului 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.

Clasificarea normelor de drept administrativ. Normele juridice de drept administrativ prezintă o mare diversitate. În contextul diverstății acestora se impune nevoia ordonării sau clasificării lor, utilizându-se o serie de criterii. Cu privire la criteriile de clasificare a normelor jurdice de drept admnistrativ 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 cuprindere[57]. 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 administrativ[58].

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 reglementeaza principiile și procedura după care se desfășoară activitatea autorităților administrației publice[59].

Considerăm ca având o relevanță deosebită clasificarea normelor juridice de drept administrativ realizată după două criterii[60]: 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:

---

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

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

[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;

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 jurdice 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 întregistrează 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 adminstrativ. 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).
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 anume 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.

[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;

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 intituie alte tipuri de interdicții (spre exemplu, o anume calitate). Spre exemplu, avem astfel de norme în articolul 242 din Codul administrativ, astfel: „ Secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale nu poate fi soţ, soţie sau rudă până la gradul al II-lea cu primarul sau cu viceprimarul, respectiv cu preşedintele sau vicepreşedintele consiliului judeţean, sub sancţiunea eliberării din funcţie (art. 242, alin. (3)); „Secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale nu poate fi membru al unui partid politic, sub sancţiunea destituirii din funcţie (art. 242, alin. (4))".

c) Norme permisive de drept administrativ sunt cele care dau posibilitatea sau permisiunea subiectelor raporturilor juridice de drept administrative să realizeze sau să nu realizeze o anume 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 înfiinţa instituţii publice de interes local în principalele domenii de activitate, potrivit specificului şi nevoilor colectivităţii 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 cetăţean de onoare al comunei, oraşului sau municipiului, în baza unui regulament propriu."; „Primarul poate delega, prin dispoziţie, atribuţiile ce îi sunt conferite de lege şi alte acte normative viceprimarului, secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, conducătorilor compartimentelor funcţionale sau personalului din aparatul de specialitate, administratorului public, precum şi conducătorilor instituţiilor şi serviciilor publice de interes local, în funcţie de competenţele ce le revin în domeniile respective.''. Din exemplele de mai sus se poate observa că normele permisive au în cadrul dispoziției prevederea unui drept de apreciere al subiectului la care se referă norma juridică, precizat prim expresii care exclud din dispoziție o conduită impusă, lăsând astfel la latitudinea subiectului decizia de a realizare a acțiunii.

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, alcătuind 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 paricularitatea că de obicei ipoteza este foarte dezvoltată cuprinzând multe aspecte sau elemente, iar dispoziția are în general caracter imperativ[62]. 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, interest în vederea soluționării unui caz concret[63].

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

[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.

autorităţi sau unui organ administrativ[64]. Profesorul A. Iorgovan aprecia că: ,,Necesitatea unui asemenea mod de redactare a ipotezei de drept administrativ decurge din însuşi obiectul administraţiei publice, implicit al dreptului administrativ, anume transpunerea în practică, în cele mai variate situaţii 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, într-o unitate dialectică, atât interesele generale ale statului şi societăţii, cât şi interesele personale ale cetăţenilor, precum şi cele ale unităţilor administrativ-teritoriale''[65]. În context actual, în acord cu doctrina occidentală, se pune accent pe crescut pe puterea discreţională a administraţiei publice. Realizarea puterii discreţionare impune nevoia unor ipoteze dezvoltate, detaliate şi complexe, oferindu-se administraţiei câ mai multe elemente pentru a face posibilă atât identificarea cadrului legal al acţiunii lor, cât şi arătarea interesului public ce trebuie apărat[66].

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

După modul de determinare, ipoteza poate fi absolut determinate şi relativ determinată. Potrivit literaturii de specialitate, vom avea ipoteză *absolut determinate* atunci când sunt conturate cu exactitate împrejurările în care se va aplica dispoziţia normei juridice, situaţie în care autoritatea nu va putea decât să verifice şi să ateste sau să ia act şi să confirme[67]. În astfel de situaţii este descrisă competenţa legată a autorităţii administraţiei publice, aceasta fiind ţinută să respecte norma juridică, în condiţiile expres precizate (în mod absolut), neavând nici o marjă de apreciere (interpretare) a acestora. (Exemplu: dizolvarea de drept a consiliului local se realizează în împrejurări precizate fără echivoc).

Ipoteza normei juridice este relativ determinate atunci când împrejuriările 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 situaţii, autoritatea care aplică norma va avea libertatea de a stabili împrejurările în care se va aplica dispoziţia şi existenţa lor concretă, urmând să aprecieze, să aleagă şi să decidă dacă va executa norma juridică, fiind vorba despre puterea discreţionară a administraţiei[68].

b) Dispoziţia normei juridice de drept administrativ este de regulă imperativă, categorică, în condiţiile în care autorităţile administraţiei publice acţionează în vederea realizării puterii publice iar relaţiile sociale care fac obiectul reglementării dreptului administrativ se desfăşoară procesul de realizare a puterii[69].

Normele imperative ale dreptului administrative pot avea caracter onerativ (obligă autoriatea să realizeze o anumită acţiunie sau conduită), cât şi caracter prohibitiv (obligă autoritatea să se abţină de la realizarea unei acţiuni sau îi interzice o anumită conduită).

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

De asemenea, normele dreptului administrative pot conţine şi dispoziţii permisive, prin care este exprimată posibilitatea sau facultatea autorităţii de a acţiona sau nu, lăsând la latitudinea subiectelor de drept realizarea sau nu a anumitor acţiuni[70].

c) Sancţiunea. Sancţiunea este acel element al normei juridice care precizează urmările nerespectării dispoziţiei, fiind o măsură luată împotriva dorinţei sau voinţei celui care încalcă dispoziţiile normelor de drept, aplicată de către organe special împuternicite, urmărindu-se restabilirea ordinii cât şi prevenirea încălcării normelor de drept în viitor[71].

---

[64] A se vedea A. Iorgovan, op. cit., 135
[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 şi urm.
[69] A se vedea A. Iorgovan, op. cit., 137, I. Corbeanu, Drept administrativ. Curs universitar, ed. a 2-a Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010, p. 51.
[70] A se vedea A. Iorgovan, op. cit., 137, M-E Mihăilescu, op. cit. p.103.
[71] A se vedea, Gheorghe Boboş,Corina Buzdugan, Veronica Rebreanu,op. cit. p.345.

Sancțiunea 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.

Sancțiunile normelor juridice de drept administrative pot fi clasificate astfel[72]:

a) Sancțiuni administrative-disciplinare: destituire din funcție, dizolvare, revocare)
b) Sancțiuni administrative-contravenționale: amendă, avertisment, confiscare;
c) Sancțiuni 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 desfiițarea unor construcții);
f) Măsuri cu privire la actele juridice (anulări, suspendări, căi de atac).

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

5.1. 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 statului[73].

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 administrativ[74].

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 subiecte este autoritate a administrației publice;
b) să existe norme juridice de drept administrativ care să reglementeze această relația socială, stabilind conduita subiectelor. Reglementând raportul juridic administrativ, normele juridice instituie: care sunt subiectele raportului juridic, capacitatea acestora, condițiile în care subiectele relaționează, împrejurările în care se naște raportul juridic, stabilește comportamentul subiectelor, 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 creea contextul în care norma juridică se aplică în concret. Astfel, potrivit concepției majoritare din literatura de specialitate, raportul juridic concret (drepturile și obligațiile subiectelor) 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.

5.2. 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 subiecte, 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 exceptional). 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

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

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 aflâ 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 drept[77].

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 facultativă[79].

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.

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 publică[80]. 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.

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 judeţean este autoritatea administraţiei publice locale, constituită la nivel judeţean pentru coordonarea activităţii consiliilor comunale, orăşeneşti şi municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean.”

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 judidic de colaborare între două atorități plasate pe același nivel, cum ar fi două ministere sau două consilii locale, precum este posibil un raport de colaborare între o autoritate a

[76] A se vedea A. Iorgovan, op. cit. p. 146
[77] A se vedea M.E. Mihărilescu, op. cit. p. 108
[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, Bucureşti, 2006, p. 70.
[80] M.E. Mihărilescu, op. cit. p. 112

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 înteles în contextul atribuției prefectului de verifica legalitatea activității (actelor administrative) autorităților administrației publice locale. Astfel, termenul de tutelă nu trebuie înţeles cu sensul utilizat în dreptul familiei. Tutorele în dreptul familiei reprezintă persoana căreia i se încredintează minorul în vederea ocrotirii, creșterii și educației acestuia, tutorele putând confirma sau încuviința actele minorului și in 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 în care autoritatea emitentă nu recurge la modificarea sau revocarea actului administrativ, prefectul este îndriduit 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 acestua în raport cu autoritățile locale, astfel:,,Prefectul verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului judeţean, ale consiliului local şi ale primarului (1). Prefectul poate ataca actele autorităţilor prevăzute la alin. (1) pe care le consideră ilegale, în faţa instanţei competente, în condiţiile legii contenciosului administrative (2). De asemenea, un alt argument ar fi acela că autoritatea publică emitentă, atunci când prefectul apreciind 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.

5.4. I*zvoarele raportului juridic de drept administrativ.* Raporturi juridice administrative se pot naşte din acte administrative individuale, acte administrative normative, fapte materiale juridice, şi excepţional 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 autorizatie este un act administrativ individual în baza cîruia, 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 legea 50/1991. 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 (naştere, modificare, stingere de drepturi şi 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, şi pe baza legii se pot naşte raporturi juridice de drept administrativ. Astfel, potrivit Codului administrativ, „ Autorităţile administrative autonome sunt autorităţi ale administraţiei publice centrale a căror activitate este supusă controlului Parlamentului, în condiţiile prevăzute de legile lor de înfiinţare, organizare şi funcţionare şi care nu se află în raporturi de subordonare faţă de Guvern, de ministere sau faţă de organele de specialitate ale acestora". De asemenea, art. 2, alin. (1) al Codului administrative precizează: „Autorităţile administraţiei publice centrale sunt: Guvernul, ministerele, alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor, autorităţile administrative autonome". De asemenea, art. 170 din Codul administrativ stabileşte: „ Consiliul judeţean este autoritatea administrației publice locale, constituită la nivel județean pentru coordonarea activității consiliilor comunale, orăşeneşti şi municipale (…)". Toate exemplele oferite mai sus sunt exemple de raporturi juridice de drept administrativ născute pe baza legii.

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 intregul său și minister sau între Guvern și prefecți.

Exista raporturi de drept administrativ unde doar unul dintre subiecti este purtator al puterii publice, iar celalalt subiect este un particular, adica o persoana fizica/juridica. In aceasta situatie, intotdeauna subiectul care este purtator al puterii publice va avea mai multe drepturi. Chiar si in cazul contractelor administrative incheiate intre o autoritate publica si un particular, autoritatea publica autoritatea publica are mai multe drepturi decat 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 avea o anumită conduit, 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 garantarea dreptului.

Obiectul raportului juridic administrativ. În teoria general a dreptului, obiectul raportului juridic desemnează scopul, interesul sau finalitatea realizării acelor drepturi și obligații(…)[81], sau potrivit altei

[81] A. Sida, Introducere în teoria generală a dreptului, Universitatea Creştină „Dimitrie Cantemir", Cluj-Napoca, 1997, p.206

opinii este „o anumită acțiune sau conduită asupra cătreia sunt îndreptate drepturile și obligațiile părților''[82]

6. Principiile de bază aplicabile dreptului administrativ sunt:

a) *Principiul legalității*. În conformitate cu principiul legalității, activitatea autorităţilor administrative trebuie să se desfăşoare pe baza legii şi în conformitate cu legea, urmărindu-se organizarea executării şi executarea în concret a acesteia. În principiu, actele administrative nu pot contraveni sau modifica o lege, deoarece au o forţă juridică inferioară acesteia. Excepţia o constituie ordonanţele de urgenţă ale Guvernului, care, deşi sunt acte administrative, pot modifica o lege.

b) în dreptul administrativ, *interesul public primează în faţa interesului privat*. Explicaţia stă în faptul că interesele statului sunt interesele colectivităţii, deci trebuie să aibă întâietate faţă de cele ale individului.

4. 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, unităţile administrativ-teritoriale nu au personalitate juridică şi rămân în strictă dependenţă faţă de puterea centrală, mărginindu-se să-i execute instrucţiunile. Sistemului centralizării îi este specific controlul ierarhic, exercitat asupra activităţilor inferiorilor. În esenţă, controlul ierarhic este caracterizat prin faptul că: a) dă dreptul superiorului ierarhic de a anula, abroga, revoca, şi 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) priveşte întreaga activitate a inferiorului – acte, fapte, operaţiuni materiale; e) vizează atât legalitatea cât şi oportunitatea actelor administrative. Ca şi exemplu de centralizare avem, în România, subordonarea unor instituţii centrale faţă de un minister (Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici este subordonată Ministerului Administraţiei Publice, de pildă).

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

c) Descentralizarea administrativă este de două tipuri:

c) 1. Descentralizarea *teritorială* implică dreptul unei colectivităţi 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, şi priveşte doar legalitatea actelor administrative, nu şi oportunitatea acestora. În România, tutela administrativă este jurisdicţionalizată, adică este redusă doar la dreptul organului de control (prefectul) de a sesiza instanţa de contencios administrativ.

c) 2. Descentralizarea poate fi şi *pe servicii*, atunci când este realizată prin scoaterea unui serviciu public din competenţa organelor centrale şi organizarea lui autonomă, atribuirea de organe proprii şi a unui patrimoniu distinct de autoritatea din care a fost desprins. Prin *Legea-cadru a descentralizării nr.339/2004* şi ulterior prin Codul administrativ, au fost introduse principiile fundamentale şi regulile generale, precum şi cadrul instituţional pentru desfăşurarea procesului de descentralizare administrativă şi financiară în România.

În inţelesul Codului administrativ, prin descentralizare se înţelege "transferul de competenţe administrative şi financiare de la nivelul administraţiei publice centrale la nivelul administraţiei publice din unităţile administrativ-teritoriale, împreună cu resursele financiare necesare exercitării acestora".

[82] Gh. Boboş, Teoria generală a dreptului, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1999, p. 289, apud R.N. Petrescu ,]n Drept adminsitrativ, ed. Hamangiu, Bucuresti, 2009, p. 48.

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

a) principiul subsidiarităţii, care constă în exercitarea competenţelor de către autoritatea administraţiei publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetăţean şi care dispune de capacitate administrativă necesară;

b) principiul asigurării resurselor corespunzătoare competenţelor transferate;

c) principiul responsabilităţii autorităţilor administraţiei publice locale în raport cu competenţele ce le revin, care impune obligativitatea respectării aplicării standardelor de calitate şi a standardelor de cost în furnizarea serviciilor publice şi de utilitate publică;

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

e) principiul echităţii, care implică asigurarea accesului tuturor cetăţenilor la serviciile publice şi de utilitate publică.

Unităţile administrativ-teritoriale se administrează în mod autonom de către consiliile locale, consiliile judeţene sau Consiliul General al Municipiului Bucuresti, care dispun de autoritate deliberativă, şi de către presedinţii consiliilor judeţene şi primari, care dispun de autoritate executiva pentru exercitarea competenţelor lor. Autorităţile administraţiei 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 competenţe de la nivel central la nivel local, înainte de generalizarea acestora la nivel naţional prin legea descentralizării privind responsabilităţile locale.

Capitolul II – Organizarea și funcționarea autorităților administrației publice

Partea I
Secțiunea I Aspecte introductive.

Organizarea şi funcţionarea autorităţilor administraţiei publice este reglementată de Ordonanța de urgență nr. 57 din 3 iulie 2019 privind Codul administrativ[83].

1. **Domeniul de aplicare.** Acest act normativ se aplică în activitatea autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice, în raporturile dintre autorităţile şi instituţiile administraţiei publice, precum şi în raporturile acestora cu alte subiecte de drept public sau privat.

2. **Definiţii generale aplicabile administraţiei publice.**

În înţelesul codului administrativ, termenii şi expresiile de mai jos au următoarele semnificaţii:

a) activităţile de administraţie social-comunitară - acţiunile prin care se concretizează relaţia autorităţilor administraţiei publice locale cu persoanele juridice de drept public sau de drept privat care au atribuţii în sfera activităţilor social-comunitare pe raza unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale;

b) administraţia publică - totalitatea activităţilor desfăşurate, în regim de putere publică, de organizare a executării şi executare în concret a legii şi de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public;

c) administraţia publică centrală - totalitatea activităţilor desfăşurate, în regim de putere publică, de organizare a executării şi de executare în concret a legii şi de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public naţional/general;

d) administraţia publică locală - totalitatea activităţilor desfăşurate, în regim de putere publică, de organizare a executării şi de executare în concret a legii şi de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public local;

e) aglomerările urbane - asociaţiile de dezvoltare intercomunitară constituite pe bază de parteneriat între municipii, altele decât cele care sunt prevăzute la lit. i), pe de o parte, şi oraşe împreună cu localităţile urbane şi rurale aflate în zona de influenţă, pe de altă parte;

f) aleşii locali - primarul, viceprimarul, consilierii locali, preşedintele consiliului judeţean, vicepreşedinţii consiliului judeţean şi consilierii judeţeni; în exercitarea mandatului lor, aleşii locali îndeplinesc o funcţie de autoritate publică;

g) aparatul de specialitate al primarului, respectiv al consiliului judeţean - totalitatea compartimentelor funcţionale, fără personalitate juridică, de la nivelul unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, precum şi secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale; primarul, consilierii personali sau personalul din cadrul cabinetului acestuia, preşedintele consiliului judeţean, consilierii personali sau personalul din cadrul cabinetului acestuia, viceprimarul, vicepreşedintele consiliului judeţean, administratorul public nu fac parte din aparatul de specialitate;

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

i) asociaţiile de dezvoltare intercomunitară - structurile de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat şi de utilitate publică, înfiinţate, în condiţiile legii, de unităţile 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 şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în numele şi în interesul colectivităţilor locale la nivelul cărora sunt alese, treburile publice, în condiţiile legii;

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

[83] Publicată în Monitorul Oficial, nr. 555 din 5 iulie 2019;

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

m) autorităţile deliberative la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale - consiliile locale ale comunelor, ale oraşelor şi ale municipiilor, Consiliul General al Municipiului Bucureşti, consiliile locale ale subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor şi consiliile judeţene;

n) autorităţile executive la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale - primarii comunelor, ai oraşelor, ai municipiilor, ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, primarul general al municipiului Bucureşti şi preşedintele consiliului judeţean;

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

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

q) compartimentul funcţional - structură funcţională constituită în cadrul autorităţilor administraţiei publice centrale, instituţiilor publice de interes naţional cu sau fără personalitate juridică, în cadrul aparatului de specialitate al primarului, respectiv al consiliului judeţean, sau al unei instituţii publice de interes local sau judeţean, fără personalitate juridică, formată din persoane cu atribuţii şi sarcini relativ stabile, subordonate unei autorităţi unice; compartimentul de resort reprezintă un compartiment funcţional;

r) competenţa - ansamblul atribuţiilor stabilite de lege, care conferă autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice drepturi şi obligaţii de a desfăşura, în regim de putere publică şi sub propria responsabilitate, o activitate de natură administrativă;

s) competenţa delegată - atribuţiile stabilite prin lege şi transferate, împreună cu resursele financiare corespunzătoare, autorităţilor administraţiei publice locale de către autorităţile administraţiei publice centrale pentru a le exercita în numele şi în limitele stabilite de către acestea din urmă;

ş) competenţa exclusivă - atribuţiile stabilite prin lege în mod expres şi limitativ în sarcina autorităţilor administraţiei publice locale, pentru realizarea cărora acestea au drept de decizie şi dispun de resursele şi mijloacele necesare;

t) competenţa partajată - atribuţiile exercitate potrivit legii de autorităţi ale administraţiei publice locale, împreună cu alte autorităţi ale administraţiei publice, stabilite în mod expres şi limitativ, cu stabilirea resurselor financiare şi a limitelor dreptului de decizie pentru fiecare autoritate publică în parte;

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

u) deconcentrarea - distribuirea de atribuţii administrative şi financiare de către ministere şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale către structuri proprii de specialitate din unităţile administrativ-teritoriale;

v) demnitarii - persoane care exercită funcţii de demnitate publică în temeiul unui mandat, potrivit Constituţiei, prezentului cod şi altor acte normative;

x) descentralizarea - transferul de competenţe administrative şi financiare de la nivelul administraţiei publice centrale la nivelul administraţiei publice din unităţile administrativ-teritoriale, împreună cu resursele financiare necesare exercitării acestora;

y) funcţia publică - ansamblul atribuţiilor şi responsabilităţilor, stabilite în temeiul legii, în scopul exercitării prerogativelor de putere publică de către autorităţile şi instituţiile publice;

z) funcţia de demnitate publică - ansamblul de atribuţii şi responsabilităţi stabilite prin Constituţie, legi şi/sau alte acte normative, după caz, obţinute prin învestire, ca urmare a rezultatului procesului electoral, direct sau indirect, ori prin numire;

w) instituţia publică - structură funcţională care acţionează în regim de putere publică şi/sau prestează servicii publice şi care este finanţată din venituri bugetare şi/sau din venituri proprii, în condiţiile legii finanţelor publice;

aa) instituţia de utilitate publică - persoana juridică de drept privat care, potrivit legii, a obţinut 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 condiţiile legii;

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

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

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

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

gg) personalul din administraţia publică - demnitarii, funcţionarii publici, personalul contractual şi alte categorii de personal stabilite în condiţiile legii de la nivelul autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice centrale şi locale;

hh) primăria comunei, a oraşului, a municipiului, a subdiviziunii administrativ-teritoriale - structură funcţională fără personalitate juridică şi fără capacitate procesuală, cu activitate permanentă, care duce la îndeplinire hotărârile autorităţii deliberative şi dispoziţiile autorităţii executive, soluţionând problemele curente ale colectivităţii locale, constituită din: primar, viceprimar, administratorul public, consilierii primarului sau persoanele încadrate la cabinetul primarului şi aparatul de specialitate al primarului;

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

jj) regimul de putere publică - ansamblul prerogativelor şi constrângerilor prevăzute de lege în vederea exercitării atribuţiilor autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice şi care le conferă posibilitatea de a se impune cu forţă juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice, pentru apărarea interesului public;

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

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

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

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

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

pp) unităţile administrativ-teritoriale - comune, oraşe, municipii şi judeţe;

qq) zona metropolitană - asociaţia de dezvoltare intercomunitară constituită pe bază de parteneriat între capitala României sau municipiile de rangul I ori municipiile reşedinţă de judeţ şi unităţile administrativ-teritoriale aflate în zona limitrofă.

3. Principiile generale aplicabile administraţiei publice

a. *Principiul legalităţii.* Autorităţile şi instituţiile administraţiei publice, precum şi personalul acestora au obligaţia de a acţiona cu respectarea prevederilor legale în vigoare şi a tratatelor şi a convenţiilor internaţionale la care România este parte.

b. *Principiul egalităţii.* Beneficiarii activităţii autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice au dreptul de a fi trataţi în mod egal, într-o manieră nediscriminatorie, corelativ cu obligaţia autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice de a trata în mod egal pe toţi beneficiarii, fără discriminare pe criteriile prevăzute de lege.

c. *Principiul transparenţei.* În procesul de elaborare a actelor normative, autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia de a informa şi de a supune consultării şi dezbaterii publice proiectele de acte normative şi de a permite accesul cetăţenilor la procesul de luare a deciziilor administrative, precum şi la datele şi informaţiile de interes public, în limitele legii. Beneficiarii activităţilor administraţiei publice au dreptul de a obţine informaţii de la autorităţile şi instituţiile administraţiei publice, iar acestea au obligaţia corelativă a acestora de a pune la dispoziţia beneficiarilor informaţii din oficiu sau la cerere, în limitele legii.

d. *Principiul proporţionalităţii.* Formele de activitate ale autorităţilor administraţiei publice trebuie să fie corespunzătoare satisfacerii unui interes public, precum şi echilibrate din punctul de vedere al efectelor asupra persoanelor. Reglementările sau măsurile autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice sunt iniţiate, adoptate, emise, după caz, numai în urma evaluării nevoilor de interes public sau a problemelor, după caz, a riscurilor şi a impactului soluţiilor propuse.

e. *Principiul satisfacerii interesului public*. Autorităţile şi instituţiile administraţiei publice, precum şi personalul din cadrul acestora au obligaţia de a urmări satisfacerea interesului public înaintea celui individual sau de grup. Interesul public naţional este prioritar faţă de interesul public local.

f. *Principiul imparţialităţii.* Personalul din administraţia publică are obligaţia de a-şi exercita atribuţiile legale, fără subiectivism, indiferent de propriile convingeri sau interese.

g. *Principiul continuităţii*. Activitatea administraţiei publice se exercită fără întreruperi, cu respectarea prevederilor legale.

h. *Principiul adaptabilităţii.* Autorităţile şi instituţiile administraţiei publice au obligaţia de a satisface nevoile societăţii.

Secţiunea II - Administraţia publică centrală

II.1. Guvernul

a. Rolul Guvernului. Guvernul este autoritatea publică a puterii executive, care funcţionează în temeiul votului de încredere acordat de Parlament în baza programului de guvernare. Guvernul asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice. În vederea îndeplinirii rolului său, Guvernul asigură funcţionarea echilibrată şi dezvoltarea sistemului naţional economic şi social.

b. Funcţiile Guvernului. Pentru realizarea Programului de guvernare, Guvernul exercită următoarele funcţii:

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

b) funcţia de implementare, prin care se urmăreşte punerea în aplicare a Programului de guvernare;

c) funcţia de reglementare, prin care se asigură elaborarea cadrului normativ şi instituţional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice;

d) funcţia de administrare a proprietăţii statului, prin care se asigură administrarea proprietăţii publice şi private a statului, precum şi gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil;

e) funcţia de reprezentare, prin care se asigură, în numele statului român, în condiţiile legii, reprezentarea pe plan intern şi extern, în domeniul său de activitate;

f) funcţia de autoritate de stat, prin care se asigură urmărirea şi controlul aplicării şi respectării reglementărilor în domeniul apărării, ordinii publice şi securităţii naţionale, precum şi în domeniile economic şi social şi al funcţionării instituţiilor şi organismelor care îşi desfăşoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea Guvernului.

c. Învestirea Guvernului. Guvernul se organizează şi funcţionează în conformitate cu prevederile constituţionale, având la bază Programul de guvernare acceptat de Parlament. Guvernul este învestit de Parlament şi îşi începe mandatul la data depunerii jurământului în faţa Preşedintelui.

d. Condiţii generale pentru ocuparea funcţiei de membru al Guvernului

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

a) au cetăţenia română şi domiciliul în ţară;

b) se bucură de exerciţiul drepturilor electorale;

c) nu au suferit condamnări penale, cu excepţia situaţiei în care a intervenit reabilitarea.

e. Componenţa Guvernului. Guvernul este alcătuit din prim-ministru şi miniştri. Din Guvern pot face parte: viceprim-miniştri, miniştri de stat, miniştri delegaţi, miniştri cu însărcinări speciale pe lângă prim-ministru, numiţi de Preşedintele României pe baza votului de încredere acordat de Parlament.

f. 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 şi alte structuri organizatorice cu atribuţii 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 mulţi secretari generali adjuncţi care au rang de secretar de stat, numiţi prin decizie a prim-ministrului, precum şi, după caz, de unul sau mai mulţi secretari de stat, numiţi, respectiv eliberaţi din funcţie prin decizie a prim-ministrului.** Secretariatul General al Guvernului face parte din aparatul de lucru al Guvernului şi asigură derularea şi continuitatea operaţiunilor tehnice aferente actelor de guvernare, rezolvarea problemelor organizatorice, juridice, economice şi tehnice ale activităţii Guvernului, precum şi reprezentarea Guvernului în faţa instanţelor judecătoreşti, constituind elementul de legătură şi stabilitate al guvernării.

Organizarea şi atribuţiile Secretariatului General al Guvernului se stabilesc prin hotărâre a Guvernului. Bugetul pentru funcţionarea Guvernului se aprobă prin legea bugetului de stat. Secretarul general al Guvernului este ordonatorul principal de credite pentru aparatul de lucru al Guvernului, precum şi pentru instituţiile care se finanţează prin bugetul Secretariatului General al Guvernului.

Secretariatul General al Guvernului are dreptul de a iniţia proiecte de acte normative pe domeniile aflate sub incidenţa atribuţiilor sale şi ale autorităţilor şi instituţiilor publice aflate în subordinea sa ori a Guvernului.

Guvernul organizează, prin Regia Autonomă „Administraţia Patrimoniului Protocolului de Stat“, administrarea bunurilor proprietate publică şi privată a statului, destinate unor acţiuni de reprezentare şi protocol ale Camerei Deputaţilor, Senatului, Preşedintelui României, Guvernului, Curţii Constituţionale şi Academiei Române. Secretariatul General al Guvernului îndeplineşte atribuţiile de minister de resort faţă de Regia Autonomă „Administraţia Patrimoniului Protocolului de Stat“.

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

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

Aparatul propriu de lucru al viceprim-ministrului. Aparatul propriu de lucru al viceprim-ministrului este structură fără personalitate juridică, finanţată prin bugetul Secretariatului General al Guvernului, condusă de viceprim-ministru; în cadrul aparatului propriu de lucru al viceprim-ministrului îşi desfăşoară activitatea unul sau mai mulţi secretari de stat şi consilieri de stat, numiţi, respectiv eliberaţi din funcţie, prin decizie a prim-ministrului, la propunerea viceprim-ministrului.

Cancelaria Prim-Ministrului Cancelaria Prim-Ministrului este structură fără personalitate juridică, în subordinea prim-ministrului, finanţată prin bugetul Secretariatului General al Guvernului, condusă de şeful Cancelariei Prim-Ministrului, care are rang de ministru, numit şi eliberat din funcţie prin decizie a prim-ministrului.

Atribuţiile, organizarea şi funcţionarea Cancelariei Prim-Ministrului se stabilesc prin decizie a prim-ministrului. Personalului din cadrul Cancelariei Prim-Ministrului, cu excepţia demnitarilor sau persoanelor asimilate acestora, i se aplică prevederile părţii a VI-a titlul III capitolul II - Personalul contractual încadrat la cabinetul demnitarilor şi aleşilor locali şi la Cancelaria Prefectului

În cadrul Cancelariei Prim-Ministrului îşi desfăşoară activitatea unul sau mai mulţi secretari de stat şi consilieri de stat, precum şi directorul de cabinet al prim-ministrului, cu rang de secretar de stat, numiţi, respectiv eliberaţi din funcţie prin decizie a prim-ministrului.

Prin hotărâre a Guvernului se stabilesc instituţiile publice şi organele de specialitate ale administraţiei publice centrale coordonate de prim-ministru, prin Cancelaria Prim-Ministrului.

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 şi sinteză în domenii de interes general, în conformitate cu atribuţiile Guvernului. Organizarea şi funcţionarea departamentului se aprobă prin hotărâre a Guvernului.

Structuri cu caracter consultativ înfiinţate de Guvern. Pentru rezolvarea unor probleme aflate în competenţa sa, Guvernul poate înfiinţa organisme cu caracter consultativ. În scopul elaborării, integrării, corelării şi monitorizării de politici publice, Guvernul poate constitui consilii, comisii şi comitete interministeriale. Modul de organizare şi funcţionare a acestor structure şi a serviciilor acestora, temeiul legal pentru acordarea unei indemnizaţii pentru membrii acestor structuri, după caz, posibilitatea acordării unei indemnizaţii pentru membrii acestor structuri, precum şi cuantumul acesteia, se stabilesc prin actele de înfiinţare ale acestor structuri în limita bugetului aprobat conform nomelor de drept ce privesc drepturile salariale ale personalului din sectorul bugetar.

g. **Principalele atribuţii ale Guvernului**

Potrivit art. 25 di Codul administrative, în realizarea funcţiilor sale Guvernul îndeplineşte următoarele atribuţii principale:

a) iniţiază proiecte de lege şi le transmite către Camera competentă, ca primă Cameră sesizată, şi spre informare către Camera decizională;

b) emite puncte de vedere asupra propunerilor legislative, iniţiate cu respectarea Constituţiei, şi le transmite Parlamentului, în termen de 30 de zile de la data solicitării;

c) asigură executarea de către autorităţile administraţiei publice a legilor şi a celorlalte acte normative date în aplicarea acestora;

d) elaborează proiectele de lege a bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat pe care le supune, separat, spre adoptare Parlamentului;

e) aprobă, prin hotărâre, strategiile, programele şi metodologiile, pe domenii de activitate;

f) asigură realizarea politicii în domeniul social;

g) asigură apărarea ordinii de drept, a liniştii publice şi siguranţei cetăţeanului, precum şi a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor, în condiţiile prevăzute de lege;

h) duce la îndeplinire măsurile adoptate, potrivit legii, pentru apărarea ţării, scop în care organizează şi înzestrează forţele armate;

i) asigură integrarea României în structurile europene şi internaţionale;

j) negociază tratatele, acordurile şi convenţiile internaţionale care angajează statul român;

k) negociază şi încheie, în condiţiile legii, convenţii şi alte înţelegeri internaţionale la nivel guvernamental;

l) controlează activitatea ministerelor şi a celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea sa;

m) asigură administrarea proprietăţii publice şi private a statului;

n) înfiinţează, cu avizul Curţii de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa;

o) cooperează cu organismele sociale interesate în îndeplinirea atribuţiilor sale;

p) asigură standarde obligatorii la nivelul administraţiei publice centrale şi locale pentru garantarea bunei administrări;

q) îndeplineşte orice alte atribuţii prevăzute de lege sau care decurg din rolul şi funcţiile Guvernului.

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

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

h) Rolul şi atribuţiile prim-ministrului.

Prim-ministrul conduce Guvernul şi coordonează activitatea membrilor acestuia, cu respectarea atribuţiilor pe care aceştia le exercită. Prim-ministrul reprezintă Guvernul în relaţiile acestuia cu Parlamentul, Preşedintele României, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Curtea Constituţională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Ministerul Public, celelalte autorităţi şi instituţii publice, partidele şi alianţele politice, sindicatele, cu alte organizaţii neguvernamentale, precum şi în relaţiile internaţionale ce intră în aria de responsabilitate a Guvernului.

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

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

Prim-ministrul numeşte şi eliberează din funcţie:

a) conducătorii organelor de specialitate din subordinea Guvernului, cu excepţia situaţiei în care aceştia au calitatea de membru al Guvernului;

b) secretarul general al Guvernului şi secretarii generali adjuncţi ai Guvernului;

c) secretarii de stat şi consilierii de stat din cadrul aparatului de lucru al Guvernului;

d) secretarii de stat şi subsecretarii de stat;

e) alte persoane pentru care are competenţa de numire, în cazurile prevăzute de lege.

Prezentarea de rapoarte şi declaraţii Parlamentului. Prim-ministrul prezintă Camerei Deputaţilor sau Senatului rapoarte şi declaraţii cu privire la politica Guvernului, care se dezbat cu prioritate şi răspunde la întrebările ori interpelările care îi sunt adresate de către deputaţi sau senatori, conform regulamentelor celor două Camere ale Parlamentului. Prim-ministrul poate desemna un membru al Guvernului să răspundă la întrebările şi interpelările adresate Guvernului de către deputaţi sau senatori, în funcţie de domeniul de activitate ce formează obiectul acestora.

Contrasemnarea decretelor emise de Preşedinte. Prim-ministrul contrasemnează decretele emise de Preşedintele României, potrivit prevederilor Constituţiei.

Constituirea de consilii, comisii şi comitete interministeriale. În scopul rezolvării unor probleme operative, prim-ministrul poate constitui, prin decizie, consilii, comisii şi comitete interministeriale. Prim-ministrul îndeplineşte orice alte atribuţii prevăzute în Constituţie şi lege sau care decurg din rolul şi funcţiile Guvernului.

i) Şedinţele Guvernului

Convocarea şi conducerea şedinţelor Guvernului. Şedinţele Guvernului sunt convocate şi conduse de către prim-ministru. Preşedintele României poate lua parte la şedinţele Guvernului în care se dezbat probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării, asigurarea ordinii publice şi, la cererea prim-ministrului, în alte situaţii. Preşedintele României prezidează şedinţele Guvernului la care participă.

Desfăşurarea şedinţelor Guvernului. Guvernul se întruneşte săptămânal sau ori de câte ori este nevoie. În cadrul şedinţelor Guvernului se dezbat probleme ale politicii interne şi externe a ţării, precum şi aspecte privind conducerea generală a administraţiei publice, adoptându-se măsurile corespunzătoare. La şedinţele Guvernului pot participa, în calitate de invitaţi, conducători ai unor organe de specialitate din subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ai unor autorităţi administrative autonome, reprezentanţii structurilor asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale, precum şi orice alte persoane a căror prezenţă se apreciază a fi utilă, la solicitarea prim-ministrului.

Dezbaterile din şedinţele Guvernului şi modul de adoptare a actelor acestuia, precum şi a oricăror alte măsuri stabilite se înregistrează şi se consemnează în scris în stenograma şedinţei, certificată de secretarul general al Guvernului şi păstrată, conform legii, la Secretariatul General al Guvernului.

j) Actele Guvernului

Tipurile de acte adoptate de Guvern. În exercitarea atribuţiilor sale, Guvernul adoptă hotărâri şi ordonanţe. Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor. Ordonanţele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în condiţiile art. 115 alin. (1)-(3) din Constituţie. În situaţii extraordinare se adoptă ordonanţe de urgenţă, în condiţiile art. 115 alin. (4)-(6) din Constituţie.

Membrii Guvernului pot propune proiecte de hotărâri şi de ordonanţe; de asemenea, pot propune Guvernului proiecte de lege, în vederea exercitării dreptului de iniţiativă legislativă al acestuia. Metodologia de elaborare şi înaintare la Guvern a acestor proiecte de acte normative se aprobă prin hotărâre a Guvernului, în temeiul legii.

În cazul încetării mandatului sau, în condiţiile prevăzute de Constituţie, 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 ordonanţe sau ordonanţe de urgenţă şi nu poate iniţia proiecte de lege.

Regimul juridic al actelor Guvernului. Guvernul adoptă hotărâri şi ordonanţe în prezenţa majorităţii membrilor săi. Hotărârile şi ordonanţele se adoptă prin consens. Dacă nu se realizează consensul, hotărăşte prim-ministrul, regula care se aplică şi în cazul documentelor şi al altor măsuri adoptate de Guvern. Hotărârile şi ordonanţele Guvernului se semnează de prim-ministru, se contrasemnează de miniştrii care au obligaţia punerii lor în executare şi se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Nepublicarea atrage inexistenţa hotărârii sau a ordonanţei. Hotărârile care au caracter militar se comunică numai instituţiilor interesate.

k) Exercitarea mandatului de membru al Guvernului. Regimul incompatibilităţilor şi al conflictului de interese aplicabile funcţiei de membru al Guvernului sunt cele prevăzute de cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancţionarea corupţiei cu modificările şi completările ulterioare. Prin activităţi în domeniul didactic pe care membrii Guvernului le pot desfăşura, în condiţiile legislaţiei speciale privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice şi a funcţiilor publice, se înţeleg activităţile prevăzute la art. 462 alin. (2).

Constatarea şi sancţionarea stării de incompatibilitate şi a conflictului de interese pentru persoanele care ocupă funcţia de membru al Guvernului se face în condiţiile Legii nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcţiilor şi demnităţilor publice, pentru modificarea şi completarea Legii nr. 144/2007 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Agenţiei Naţionale de Integritate, precum şi pentru modificarea şi completarea altor acte normative, cu modificările şi completările ulterioare.

Obligaţia renunţării la situaţia de incompatibilitate. În termen de 15 zile de la data depunerii jurământului, membrul Guvernului este obligat să renunţe la calitatea sau funcţia cu care este incompatibilă funcţia de membru al Guvernului, sub sancţiunea încetării mandatului.

Funcţia de membru al Guvernului încetează în următoarele cazuri:

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

b) demisie - **Demisia** din funcţia de membru al Guvernului se anunţă public, se prezintă în scris prim-ministrului şi 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 judecătoreşti definitive;

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

e) deces;

f) condamnare penală printr-o hotărâre judecătorească definitivă;

g) imposibilitate de a-şi exercita atribuţiile mai mult de 45 de zile.

Vacanţa funcţiei de membru al Guvernului. În situaţiile de mai sus, Preşedintele României, prin decret, la propunerea prim-ministrului, ia act de încetarea funcţiei şi declară funcţia vacantă în termen de 15 zile de la primirea propunerii prim-ministrului. Primul-ministru îi transmite Preşedintelui României propunerea în termen de 5 zile de data la care intervine un caz de încetare a funcţiei de membru al Guvernului.

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

Interimatul funcţiei de membru al Guvernului. Dacă prim-ministrul se află în una dintre situaţiile de încetare a funcţiei de membru al Guvernului, cu excepţia revocării, sau este în imposibilitate de a-şi exercita atribuţiile, Preşedintele României desemnează un alt membru al Guvernului ca prim-ministru interimar, pentru a îndeplini atribuţiile prim-ministrului, până la formarea noului Guvern. Interimatul pe perioada imposibilităţii exercitării atribuţiilor încetează dacă prim-ministrul îşi reia activitatea în Guvern în cel mult 45 de zile.

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

Numirea în funcţie în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanţă a postului. se face de Preşedintele României, la propunerea prim-ministrului. Prim-ministrul propune Preşedintelui României, în termen de 5 zile de la publicarea decretului prin care este constatată vacanţa funcţiei, o persoană, care îndeplineşte condiţiile legii, pentru numirea în funcţia de membru al Guvernului.

Preşedintele României numeşte în funcţie persoana propusă de prim-ministru în termen de 10 zile de la înregistrarea propunerii sau în acelaşi termen, motivează, îi comunică prim-ministrului şi face public refuzul numirii în funcţie, în condiţiile următoarele condiţii:

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

b) Preşedintele României poate refuza motivat, o singură dată, o propunere a prim-ministrului pentru numirea în funcţia de membru al Guvernului în situaţia în care consideră că persoana propusă nu corespunde funcţiei respective.

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

Preşedintele României primeşte o nouă propunere pentru numirea unei persoane în funcţia de membru al Guvernului transmisă de prim-ministru şi are, în această situaţie, obligaţiile prevăzute la alin. (3).

În situaţia în care Preşedintele României sau prim-ministrul sesizează Curtea Constituţională pentru soluţionarea unui conflict juridic de natură constituţională apărut cu ocazia numirii unui membru al Guvernului, obligaţiile prevăzute de acest articol sunt îndeplinite după publicarea deciziei Curţii Constituţionale prin care este soluţionat conflictul, cu respectarea caracterului general obligatoriu al deciziei.

l) Răspunderea Guvernului

Respectarea principiului legalităţii. Guvernul, în întregul său, şi fiecare dintre membrii acestuia sunt obligaţi să îşi îndeplinească mandatul cu respectarea Constituţiei şi a legilor ţării, precum şi a Programului de guvernare acceptat de Parlament.

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

Alte tipuri de răspundere a Guvernului. Membrii Guvernului răspund civil, contravenţional, administrativ sau penal, după caz, pentru faptele săvârşite în exercitarea atribuţiilor ce le revin, în condiţiile legii şi ale codului administrativ. Aprecierea necesităţii şi oportunitatea emiterii actelor administrative ale Guvernului aparţin Guvernului.

II.2. Administraţia publică centrală de specialitate

Structura administraţiei publice centrale de specialitate. Administraţia publică centrală de specialitate este formată din ministere, alte structuri aflate în subordonarea sau în coordonarea Guvernului sau a ministerelor şi autorităţi administrative autonome. Ministerele şi celelalte organe de specialitate din subordinea Guvernului şi a ministerelor au un secretar general şi pot avea unul sau mai mulţi secretari generali adjuncţi al căror număr se stabileşte prin actul de înfiinţare. Funcţiile de secretar general şi de secretar general adjunct se pot stabili şi la nivelul autorităţilor administrative autonome, dacă prin legile de înfiinţare a acestora nu se prevede altfel.

Rolul şi atribuţiile ministerelor. Ministerele sunt organe de specialitate ale administraţiei publice centrale care realizează politica guvernamentală în domeniile de interes stabilite de Guvern. Toate ministerele au atribuţii comune şi atribuţii proprii potrivit competenţei, în conformitate cu domeniul lor de activitate.

Funcţiile ministerelor. Ministerele îndeplinesc următoarele funcţii principale:

a) funcţia de strategie, prin care se asigură aplicarea politicilor şi strategiilor Guvernului în domeniul de competenţă, precum şi a propriilor strategii şi politici, coordonate cu politica Guvernului;

b) funcţia de reglementare a domeniului de competenţă, cu respectarea ierarhiei actelor normative;

c) funcţia de control şi monitorizare a domeniului de competenţă, exercitată asupra persoanelor fizice sau juridice sau autorităţilor publice care intră în sfera de reglementare a domeniului de specializare, în limitele competenţei legale.

Ministerele pot exercita şi funcţii specifice domeniului lor de activitate stabilite prin actele normative de organizare şi funcţionare ale acestora.

Personalitatea juridică a ministerelor. Ministerele sunt persoane juridice de drept public, au sediul în municipiul Bucureşti şi sunt conduse de miniştri.

Rolul miniştrilor. Ministrul **exercită conducerea ministerului** şi **îl reprezintă** în raporturile cu celelalte autorităţi publice, cu persoanele juridice şi fizice din ţară şi din străinătate, precum şi în justiţie.

Atribuţiile generale ale miniştrilor. Ministrul îndeplineşte următoarele atribuţii principale:

a) organizează, coordonează şi controlează aplicarea legilor, ordonanţelor şi hotărârilor Guvernului, a ordinelor şi instrucţiunilor emise potrivit legii, cu respectarea limitelor de autoritate şi a principiului autonomiei locale;

b) elaborează şi avizează proiecte de lege, ordonanţe, hotărâri ale Guvernului, în condiţiile stabilite prin metodologia aprobată prin hotărâre a Guvernului;

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

d) îndeplineşte calitatea de ordonator principal de credite;

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

f) execută bugetul ministerului;

g) urmăreşte proiectarea şi realizarea investiţiilor din sistemul ministerului, în baza bugetului aprobat;

h) reprezintă interesele statului în diferite organe şi organisme internaţionale, în conformitate cu acordurile şi convenţiile la care România este parte şi cu alte înţelegeri stabilite în acest scop, şi dezvoltă relaţii de colaborare cu organe şi organizaţii similare din alte state şi cu organizaţii internaţionale ce interesează domeniul lor de activitate;

i) iniţiază şi negociază, din împuternicirea Preşedintelui României sau a Guvernului, în condiţiile legii, încheierea de convenţii, acorduri şi alte înţelegeri internaţionale sau propune întocmirea formelor de aderare la cele existente, în domeniul său de activitate;

j) urmăreşte şi controlează aplicarea convenţiilor şi acordurilor internaţionale la care România este parte şi ia măsuri pentru realizarea condiţiilor în vederea integrării în alte organisme internaţionale;

k) îndeplineşte atribuţii ce rezultă din convenţiile şi acordurile internaţionale la care România este parte;

l) avizează, în condiţiile legii, înfiinţarea organismelor neguvernamentale în domeniul de competenţă şi cooperează cu acestea în realizarea scopului pentru care au fost create;

m) colaborează cu Institutul Naţional de Administraţie şi cu alte instituţii de specialitate pentru formarea şi perfecţionarea pregătirii profesionale a personalului din sistemul său;

n) aprobă, după caz, editarea publicaţiilor de specialitate şi informare;

o) îndeplineşte alte atribuţii specifice stabilite prin acte normative.

Ministrul conduce aparatul propriu al ministerului, stabilit prin hotărâre a Guvernului, numeşte şi eliberează din funcţie personalul acestuia. Statele de funcţii ale ministerelor se aprobă de miniştri doar în limita numărului de posturi aprobate prin hotărâre a Guvernului. Guvernul poate dispune, în condiţiile legii, modificări în organizarea şi funcţionarea ministerelor, precum şi transferul unor activităţi de la un minister la altul ori la organe de specialitate din subordinea Guvernului sau a ministerelor.

Ministrul îşi îndeplineşte atribuţiile ce îi revin folosind aparatul propriu al ministerului, precum şi prin organe de specialitate, instituţii, operatori economici şi alte structuri aflate în subordonarea, coordonarea sau sub autoritatea ministerului.

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

Actele miniştrilor În exercitarea atribuţiilor ce îi revin, ministrul emite ordine şi instrucţiuni 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 ministrilor sunt semnate de aceştia sau de persoanele delegate de aceştia. Aprecierea necesităţii şi oportunitatea emiterii actelor administrative ale miniştrilor aparţin 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, şi în cazul conducătorilor altor organe de specialitate ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului şi a ministerelor care au rang de secretar de stat sau subsecretar de stat.

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

Secretarii de stat şi subsecretarii de stat. În activitatea de conducere a ministerului, ministrul este ajutat de unul sau mai mulţi secretari de stat, potrivit actului normativ de înfiinţare, respectiv de organizare şi funcţionare a ministerului, după caz. În cadrul ministerelor, instituţiilor publice şi altor organe de specialitate ale administraţiei publice centrale poate fi utilizată şi funcţia de subsecretar de stat, potrivit actului normativ de înfiinţare, respectiv de organizare şi funcţionare a ministerului. Secretarii de stat şi subsecretarii de stat exercită atribuţiile stabilite prin actul normativ de înfiinţare, respectiv de organizare şi funcţionare a ministerului, precum şi alte atribuţii delegate prin ordin al ministrului.

Secretarul general al ministerului şi secretarii generali adjuncţi. Secretarul general al ministerului şi secretarii generali adjuncţi sunt înalţi funcţionari publici, numiţi prin concurs sau examen, pe criterii de profesionalism. Aceştia asigură stabilitatea funcţionării ministerului, continuitatea conducerii şi realizarea legăturilor funcţionale între structurile ministerului, precum şi cu celelalte autorităţi şi organe ale administraţiei publice.

Principalele atribuţii şi responsabilităţi ale secretarului general sunt următoarele:

a) coordonează buna funcţionare a compartimentelor şi activităţilor cu caracter funcţional din cadrul ministerului şi asigură legătura operativă dintre ministru şi conducătorii tuturor compartimentelor din minister şi unităţile subordonate, precum şi legătura cu celelalte autorităţi şi organe ale administraţiei publice;

b) primeşte şi transmite spre avizare ministerelor proiectele de acte normative iniţiate de minister şi asigură avizarea proiectelor actelor normative primite de la alţi iniţiatori;

c) urmăreşte şi gestionează procedurile de avizare, aprobare şi publicare, după caz, ale actelor normative aprobate de Guvern, care au fost iniţiate de minister;

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

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

f) îndeplineşte alte atribuţii prevăzute de regulamentul de organizare şi funcţionare a ministerului ori încredinţate de ministru.

Secretarii generali adjuncţi îndeplinesc atribuţiile stabilite de ministru.

Organizarea şi funcţionarea ministerelor.

a) Înfiinţarea şi desfiinţarea ministerelor. Ministerele se aprobă de către Parlament, prin acordarea votului de încredere asupra Programului de guvernare şi întregii liste a Guvernului, în procedura de învestitură şi **se organizează şi funcţionează numai în subordinea Guvernului**. Aspectele specifice organizării şi funcţionării ministerului cu atribuţii **în domeniul apărării naţionale şi ministerului cu atribuţii în domeniul ordinii publice sunt reglementate prin legi speciale**, iar în privinţa **celorlalte ministere, prin hotărâre a Guvernului**.

Prin **actul de înfiinţare**, respectiv de organizare şi funcţionare al ministerului se stabilesc **funcţiile şi atribuţiile specifice, organigrama şi numărul de posturi ale ministerelor** în raport cu importanţa, complexitatea şi specificul competenţei atribuite.

Prim-ministrul poate cere Parlamentului modificarea structurii Guvernului prin înfiinţarea, desfiinţarea sau, după caz, divizarea ori comasarea unor ministere. Parlamentul acceptă modificarea structurii Guvernului în condiţiile art. 85 alin. (3) din Constituţie. De asemenea, prim-ministrul poate solicita Parlamentului ca unii dintre viceprim-miniştri să aibă şi calitatea de coordonator al activităţii unor ministere. Ministerele care se află în coordonarea fiecărui viceprim-ministru se stabilesc de prim-ministru.

Organizarea ministerelor. Ministerele au în structura organizatorică direcţii generale, direcţii, servicii şi birouri, denumite generic compartimente, cu respectarea prevederilor corespunzătoare încadrării cu personal a respectivelor structuri. Atribuţiile compartimentelor ministerelor se stabilesc prin regulamentul de organizare şi funcţionare a ministerului, aprobat prin ordin al ministrului.

În funcţie de natura atribuţiilor, unele ministere pot avea în domeniul lor de activitate compartimente în străinătate, înfiinţate în condiţiile legii. Înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice şi oficiilor consulare se aprobă de Preşedintele României, la propunerea Guvernului.

Colegiul ministerului. Pe lângă ministru funcţionează, ca organ consultativ, colegiul ministerului. Componenţa şi regulamentul de funcţionare ale colegiului ministerului se aprobă prin ordin al ministrului. Colegiul ministerului se întruneşte, la cererea şi sub conducerea ministrului, pentru dezbaterea unor probleme privind activitatea ministerului.

Personalul ministerului. Personalul din cadrul ministerului poate avea **calitatea de funcţionar public, de funcţionar public cu statut special sau poate fi personal contractual**, după caz, în condiţiile legii. Prin excepţie, prin lege sau în actul normativ de organizare şi funcţionare al ministerului pot fi prevăzute şi alte categorii de personal.

Alte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale

a) Organe de specialitate în subordinea Guvernului. Guvernul poate înfiinţa în subordinea sa, cu avizul conform al Curţii de Conturi, organe de specialitate, altele decât ministerele. Competenţa acestora este distinctă de cea a Guvernului şi de cea a ministerelor. Dispoziţiile codului administrativ prin care se reglementează organizarea şi funcţionarea Guvernului şi a ministerelor, se aplică în mod corespunzător şi celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea Guvernului, cu excepţia unor instituţii de interes public a căror organizare şi funcţionare sunt reglementate prin legi speciale. Natura funcţiilor deţinute de conducătorii organelor prevăzute la alin. (1) se stabileşte prin actul de înfiinţare al acestora.

b) Organe centrale de specialitate în subordinea ministerelor. Ministerele pot înfiinţa în subordinea lor organe de specialitate, cu avizul conform al Curţii de Conturi. Natura funcţiilor deţinute de conducătorii organelor de specialitate se stabileşte prin actul de înfiinţare, respectiv, după caz, de organizare şi funcţionare. Conducătorii organelor de specialitate din subordinea ministerului sunt numiţi şi eliberaţi din funcţie de ministru, dacă prin actele actul de înfiinţare, respectiv, după caz, de organizare şi funcţionare nu se prevede altfel.

c) Autorităţile administrative autonome. Autorităţile administrative autonome sunt autorităţi ale administraţiei publice centrale a căror **activitate este supusă controlului Parlamentului, în condiţiile prevăzute de legile lor de înfiinţare, organizare şi funcţionare** şi care **nu se află în raporturi de subordonare faţă de Guvern, de ministere sau faţă de organele de specialitate ale acestora.**

Înfiinţarea şi desfiinţarea autorităţilor administrative autonome se fac **prin lege organică**. **Numirea şi eliberarea din funcţie a conducerii autorităţilor administrative autonome se fac de către Parlament**, în condiţiile prevăzute de legea de înfiinţare a acestora. Categoriile de personal din autorităţile administrative autonome se stabilesc prin legea de înfiinţare a acestora, în condiţiile legii.

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

PARTEA a II-a
Administraţia publică locală
Sectiunea I

1. Aspecte generale.

1.1. Principii specifice aplicabile administraţiei publice locale

Potrivit art. 75 din Codul administrative, administraţia publică locală din unităţile administrativ-teritoriale se organizează şi funcţionează în temeiul principiilor generale ale administraţiei publice prevăzute la partea I titlul III şi al principiilor generale prevăzute în Legea nr. 199/1997 pentru ratificarea Cartei europene a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, precum şi a următoarelor principii specifice:

a) principiul descentralizării;
b) principiul autonomiei locale;
c) principiul consultării cetăţenilor în soluţionarea problemelor de interes local deosebit;
d) principiul eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice locale;
e) principiul cooperării;
f) principiul responsabilităţii;
g) principiul constrângerii bugetare.

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

1.2. Descentralizarea

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

a) principiul subsidiarităţii, care constă în exercitarea competenţelor de către autoritatea administraţiei publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetăţean şi care dispune de capacitate administrativă necesară;

b) principiul asigurării resurselor corespunzătoare competenţelor transferate;

c) principiul responsabilităţii autorităţilor administraţiei publice locale în raport cu competenţele ce le revin, care impune obligativitatea respectării aplicării standardelor de calitate şi a standardelor de cost în furnizarea serviciilor publice şi de utilitate publică;

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

e) principiul echităţii, care implică asigurarea accesului tuturor cetăţenilor la serviciile publice şi de utilitate publică.

Guvernul, ministerele şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale transferă competenţe autorităţilor administraţiei publice locale de la nivelul comunelor, oraşelor, municipiilor sau judeţelor, după caz, respectând principiul subsidiarităţii şi criteriul ariei geografice a beneficiarilor, potrivit căruia transferul competenţei privind furnizarea unui serviciu public se face către acel nivel al administraţiei publice locale care corespunde cel mai bine ariei geografice a beneficiarilor.

Transferul competenţei se realizează prin lege şi este fundamentat pe analize de impact şi ale unor sisteme de indicatori de monitorizare, elaborate de către ministere şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, în colaborare cu ministerul coordonator al procesului de descentralizare şi cu structurile asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale.

În situaţia prevăzută, dacă în cadrul serviciului public respectiv există baze de date la nivel naţional, acestea rămân în proprietatea publică sau privată a statului şi în administrarea Guvernului, ministerelor sau a celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, după caz, care au transferat competenţele, pentru competenţele exercitate de autorităţile administraţiei publice centrale.

Pentru competenţele transferate autorităţilor administraţiei publice locale, bazele de date aferente serviciului public respectiv rămân în proprietatea statului, iar autorităţile administraţiei publice locale,

cărora le-au fost transferate competenţele, au atribuţii de introducere, actualizare, exploatare şi valorificare a datelor. Autorităţile administraţiei publice centrale sunt obligate să asigure accesul la respectivele baze de date autorităţilor publice centrale şi locale cu respectarea prevederilor legale.

Metodologiile privind introducerea, actualizarea, exploatarea şi valorificarea datelor de către autorităţile administraţiei publice locale a bazelor de date prevăzute mai sus se reglementează prin acte administrative ale conducătorilor ministerelor sau ale celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, după caz, care au transferat competenţele.

Ministerele şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, care nu au organizate structuri subordonate în teritoriu sau servicii publice deconcentrate, în colaborare cu ministerul coordonator al procesului de descentralizare şi cu unităţile administrativ-teritoriale, pot organiza faze-pilot în vederea testării şi evaluării impactului soluţiilor propuse pentru descentralizarea competenţelor pe care le exercită în prezent.

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

Etapele transferului de competenţe

Etapele transferului de competenţe sunt următoarele:

a) elaborarea de către ministerul coordonator al procesului de descentralizare a strategiei generale de descentralizare sau, în cazul inexistenţei unei strategii generale de descentralizare prin care se analizează oportunitatea transferului de competenţe de la nivelul administraţiei publice centrale la nivelul autorităţilor administraţiei publice locale, elaborarea de către ministere şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale a strategiilor sectoriale de descentralizare;

b) identificarea de către Guvern, ministere şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale a resurselor necesare şi a costurilor integrale aferente competenţelor care sunt transferate, precum şi a surselor bugetare pe baza cărora sunt finanţate;

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

d) elaborarea de către ministere şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale a analizelor de impact ale transferului de competenţe;

e) elaborarea de către ministere şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale a proiectelor de legi sectoriale prin care se transferă competenţe către autorităţile administraţiei publice locale.

În toate etapele procesului de transfer de competenţe, este obligatorie consultarea structurilor asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale. Guvernul, ministerele şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale asigură, în colaborare cu structurile asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale, corelarea pe termen lung între responsabilităţile transferate şi resursele aferente, astfel încât să acopere variaţiile de cost în furnizarea serviciilor publice şi de utilitate publică descentralizate.

Transferul de competenţe, precum şi exercitarea acestora se fac concomitent cu asigurarea tuturor resurselor necesare. Finanţarea competenţelor delegate este asigurată în totalitate de către administraţia publică centrală. Competenţele delegate sunt exercitate de către autorităţile administraţiei publice locale sau de către alte instituţii publice locale, în numele unei autorităţi a administraţiei publice centrale, în limitele stabilite de către aceasta.

Cadrul instituţional al procesului de descentralizare. Ministerul coordonator al procesului de descentralizare este ministerul cu atribuţii în domeniul administraţiei publice. Ministerul coordonator al procesului de descentralizare avizează, potrivit legii, iniţiativele şi proiectele de acte normative privind descentralizarea administrativă şi financiară, elaborate de ministere, respectiv de celelalte organe de

specialitate ale administraţiei publice centrale. De asemenea, acesta sprijină fundamentarea şi implementarea politicii de descentralizare a Guvernului prin:

a) elaborarea strategiei şi a politicilor generale de descentralizare;

b) coordonarea tehnică şi monitorizarea procesului de descentralizare;

c) elaborarea politicii de descentralizare financiară şi fiscală, în colaborare cu ministerul cu atribuţii în domeniul finanţelor publice;

d) furnizarea de expertiză şi asistenţă tehnică de specialitate ministerelor şi celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, în vederea elaborării şi implementării strategiilor de descentralizare sectorială;

e) colectarea şi gestionarea, în colaborare cu ministerul cu atribuţii în domeniul finanţelor publice, cu celelalte ministere şi organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, cu autorităţile administraţiei publice locale, precum şi cu alte autorităţi şi instituţii publice, a datelor statistice necesare fundamentării şi estimării impactului politicilor de descentralizare;

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

g) supervizarea îndeplinirii, de către ministere şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, a funcţiei de coordonare metodologică a serviciilor publice şi de utilitate publică descentralizate.

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

Pentru coordonarea generală a procesului de descentralizare funcţionează Comitetul tehnic interministerial pentru descentralizare, condus de ministrul cu atribuţii în domeniul administraţiei publice, în calitate de coordonator al reformei administraţiei publice. Din Comitetul tehnic interministerial fac parte şi reprezentanţii structurilor asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale. La nivelul ministerelor şi al celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale se constituie grupuri de lucru pentru descentralizarea competenţelor. Modul de organizare, funcţionare şi atribuţiile structurilor tehnice se stabilesc prin hotărâre a Guvernului. Comitetul pentru finanţe publice locale, constituit în condiţiile legii care reglementează finanţele publice locale, complementar rolului său în procesul de elaborare a unor reglementări cu caracter financiar, are rol consultativ în elaborarea şi implementarea politicilor de descentralizare financiară şi fiscală. Din Comitetul pentru finanţe publice locale fac parte şi reprezentanţii structurilor asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale.

Ministerul coordonator al procesului de descentralizare şi ministerul cu atribuţii în domeniul finanţelor publice, prin structurile de specialitate, asigură împreună secretariatul tehnic al Comitetului tehnic interministerial pentru descentralizare şi al Comitetului pentru finanţe 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.

1.3.Regimul general al autonomiei locale. Autonomia locală, se exercită de autorităţile administraţiei publice locale. Exercitarea autonomiei locale nu aduce atingere posibilităţii de a recurge la consultarea locuitorilor prin referendum sau prin orice altă formă de participare directă a cetăţenilor la treburile publice, în condiţiile legii.

Autonomia locală este numai administrativă şi financiară, fiind exercitată pe baza şi în limitele prevăzute de lege; priveşte organizarea, funcţionarea, competenţa şi atribuţiile autorităţilor administraţiei publice locale, precum şi gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparţin comunei, oraşului, municipiului sau judeţului, după caz.
Autonomia locală garantează autorităţilor administraţiei publice locale dreptul ca, în limitele legii, să aibă iniţiative în toate domeniile, cu excepţia celor date în mod expres în competenţa altor autorităţi publice.

Raporturile dintre autorităţile administraţiei publice locale. Raporturile dintre autorităţile administraţiei publice din comune, oraşe, municipii şi autorităţile administraţiei publice de la nivelul judeţului se bazează pe principiile autonomiei locale, legalităţii, cooperării, solidarităţii, egalităţii de tratament şi responsabilităţii. În relaţiile dintre consiliul local şi primar, consiliul judeţean şi preşedintele consiliului judeţean, precum şi între autorităţile administraţiei publice din comune, oraşe, municipii şi autorităţile administraţiei publice de la nivel judeţean nu există raporturi de subordonare; în relaţiile dintre acestea există raporturi de colaborare.
Structurile asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale sunt: a) Asociaţia Comunelor din România; b) Asociaţia Oraşelor din România; c) Asociaţia Municipiilor din România; d) Uniunea Naţională a Consiliilor Judeţene din România; e) alte forme asociative de interes general, constituite potrivit legii.
Autorităţile administraţiei publice centrale iniţiatoare ale unui proiect de act normativ au obligaţia să consulte structurile asociative, cu cel puţin 15 zile lucrătoare înainte de supunerea spre adoptare/aprobare a oricărui proiect de act normativ care priveşte în mod direct administraţia publică locală şi/sau care are impact asupra colectivităţilor 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 autorităţilor administraţiei publice locale cu privire la proiectele de acte normative asupra cărora au fost consultate se motivează în concordanţă cu prevederile legale şi se pot transmite, prin grija preşedinţilor acestora, în termen de 10 zile lucrătoare de la primire, la autoritatea administraţiei publice centrale iniţiatoare a proiectului de act normativ, respectiv în 7 zile lucrătoare, în cazul proiectelor de acte normative care au caracter urgent.

Resursele financiare ale autorităţilor administraţiei publice locale. În cadrul politicii economice naţionale, unităţile administrativ-teritoriale au dreptul la resurse financiare proprii, pe care autorităţile administraţiei publice locale le stabilesc, le administrează şi le utilizează pentru exercitarea competenţei şi a atribuţiilor ce le revin, în condiţiile legii. Resursele financiare de care dispun autorităţile administraţiei publice locale trebuie să fie corelate cu competenţa şi atribuţiile prevăzute de lege.
În scopul asigurării autonomiei locale, autorităţile deliberative ale administraţiei publice locale au dreptul să instituie şi să perceapă impozite şi taxe locale, să aprobe bugetele locale ale unităţilor administrativ-teritoriale, în condiţiile legii.
Stabilirea, constatarea, impunerea, inspecţia fiscală, încasarea, urmărirea şi executarea silită, precum şi procedurile de administrare a creanţelor bugetare locale se realizează în condiţiile legii. Autorităţile administraţiei publice locale administrează sau, după caz, dispun de resursele financiare, precum şi de bunurile proprietate publică sau privată ale unităţilor administrativ-teritoriale, în conformitate cu principiul autonomiei locale. Bugetele locale ale unităţilor/subdiviziunilor administrativ-teritoriale se elaborează, se aprobă, se execută şi se raportează în condiţiile legii care reglementează finanţele publice locale.

Formele de asociere a unităţilor administrativ-teritoriale. Două sau mai multe unităţi administrativ-teritoriale au dreptul ca, în limitele competenţei autorităţilor lor deliberative şi executive, să coopereze şi să se asocieze, în condiţiile legii, formând asociaţii de dezvoltare intercomunitară, cu personalitate juridică, de drept privat. Asociaţiile de dezvoltare intercomunitară sunt persoane juridice de utilitate publică.

Asociaţiile de dezvoltare intercomunitară se constituie în condiţiile 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 şi aglomerările urbane constituite cu acordul expres al consiliilor locale ale unităţilor administrativ-teritoriale componente au ca scop dezvoltarea infrastructurilor şi a obiectivelor de

dezvoltare de interes comun. Autorităţile deliberative şi executive de la nivelul fiecărei unităţi administrativ-teritoriale componente îşi păstrează autonomia locală, în condiţiile legii.

Unităţile administrativ-teritoriale cooperează pentru organizarea şi exercitarea unor activităţi în scopul realizării unor atribuţii stabilite prin lege autorităţilor administraţiei publice locale, cu precădere în domeniile ce privesc activităţile de control, audit, inspecţie, urbanism şi amenajarea teritoriului, cadastru, precum şi în orice alte domenii în care hotărăsc consiliile locale respective, pe principii de eficienţă, eficacitate şi economicitate, la nivelul asociaţiilor de dezvoltare intercomunitară ai căror membri sunt sau la nivelul structurilor judeţene cu personalitate juridică ale structurilor asociative ori la nivelul structurilor asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale recunoscute ca fiind de utilitate publică, potrivit legii.

Prin excepţie de la prevederile art. 240 alin. (2)-(6) din Codul administrativ, personalul de specialitate din cadrul asociaţiilor de dezvoltare intercomunitară sau al structurilor judeţene cu personalitate juridică ale structurilor asociative ori la nivelul structurilor asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale recunoscute ca fiind de utilitate publică, care exercită activităţile prevăzute mai sus, fundamentează, contrasemnează sau avizează din punct de vedere tehnic, după caz, actele autorităţilor administraţiei publice locale din unităţile administrativ-teritoriale prevăzute la alin. (3).

În situaţia în care asociaţiile de dezvoltare intercomunitară nu dispun de resurse financiare suficiente pentru asigurarea integrală a cheltuielilor secţiunii de funcţionare, acestea cooperează în condiţiile alin. (3), care se aplică în mod corespunzător.

Unităţile administrativ-teritoriale au dreptul ca, în limitele competenţei autorităţilor lor deliberative şi executive, să coopereze şi să se asocieze şi cu unităţi administrativ-teritoriale din străinătate, în condiţiile legii, prin hotărâri ale autorităţilor deliberative de la nivelul acestora. De asemenea, pot adera la organizaţii internaţionale ale autorităţilor administraţiei publice locale, în condiţiile legii. Cheltuielile ocazionate de participarea la activităţile organizaţiilor internaţionale se suportă din bugetele locale respective.

Pentru protecţia şi promovarea intereselor lor comune, unităţile administrativ-teritoriale au dreptul de a adera la asociaţii naţionale şi internaţionale, în condiţiile legii.

Unităţile administrativ-teritoriale pot încheia între ele acorduri şi pot participa, inclusiv prin alocare de fonduri, la iniţierea şi la realizarea unor programe de dezvoltare zonală sau regională, în baza hotărârilor adoptate de autorităţile deliberative de la nivelul acestora, în condiţiile legii.

Unităţile administrativ-teritoriale limitrofe zonelor de frontieră pot încheia între ele acorduri de cooperare transfrontalieră cu structuri similare din statele vecine, în condiţiile legii. Iniţiativa unităţilor administrativ-teritoriale de a coopera şi de a se asocia cu unităţi administrativ-teritoriale din străinătate, precum şi de a adera la o asociaţie internaţională a unităţilor administrativ-teritoriale va fi comunicată, prin intermediul primarilor, respectiv al preşedinţilor consiliilor judeţene, ministerului cu atribuţii în domeniul afacerilor externe şi ministerului cu atribuţii în domeniul administraţiei publice. Proiectele de acord de cooperare pe care unităţile administrativ-teritoriale intenţionează să le încheie cu unităţile administrativ-teritoriale din alte ţări trebuie transmise spre avizare conformă ministerului cu atribuţii în domeniul afacerilor externe şi ministerului cu atribuţii în domeniul administraţiei publice înainte de supunerea lor spre adoptare de către autorităţile deliberative.

Ministerul cu atribuţii în domeniul afacerilor externe şi ministerul cu atribuţii în domeniul administraţiei publice emit avizele pentru proiectele de acorduri, în termen de 30 de zile de la primirea solicitării. În caz contrar, autorităţile administraţiei publice locale consideră că nu sunt obiecţii şi proiectul respectiv poate fi supus spre aprobare autorităţii deliberative interesate. Prin acordurile de cooperare transfrontalieră pot fi create şi pe teritoriul României organisme care să aibă, potrivit dreptului intern, personalitate juridică. Aceste organisme nu au, în sensul prezentului cod, competenţe administrativ-teritoriale. Unităţile administrativ-teritoriale care au încheiat acord de cooperare transfrontalieră au dreptul să participe în alte state la organismele create prin respectivele înţelegeri, în limita competenţelor ce le revin, potrivit legii.

Autorităţile administraţiei publice locale din România pot încheia acorduri de înfrăţire/cooperare cu autorităţile administraţiei publice locale din alte state, prioritar cu autorităţile administraţiei publice

locale din statele în care se află comunităţi de români, programe comune culturale, sportive, de tineret şi educaţionale, stagii de pregătire profesională şi alte acţiuni care contribuie la dezvoltarea relaţiilor de prietenie, inclusiv finanţarea acestora.

Responsabilitatea privind acordurile de cooperare sau de asociere încheiate de unităţile administrativ-teritoriale revine în exclusivitate acestora. Guvernul poate aproba programe de finanţare pentru activităţile de asociere prevăzute la art.89. alin. (1)-(3), (6)-(9) şi (12)-(14) din Codul administrativ.

Finanţarea asociaţiilor de dezvoltare intercomunitară. Asociaţiile de dezvoltare intercomunitară se finanţează prin contribuţii din bugetele locale ale unităţilor administrativ-teritoriale membre, precum şi din alte surse, în condiţiile legii. Guvernul sprijină asocierea unităţilor administrativ-teritoriale prin programe naţionale de dezvoltare, finanţate anual prin bugetul de stat sau din alte surse şi prevăzute distinct în cadrul bugetului ministerului cu atribuţii în domeniul administraţiei publice, în condiţiile legii care reglementează finanţele publice locale.

Judeţele pot sprijini asociaţiile de dezvoltare intercomunitară prin programe de dezvoltare judeţene sau locale, finanţate anual din bugetul judeţului sau din alte surse, în condiţiile legii care reglementează finanţele publice locale, inclusiv prin asigurarea finanţării acestora din bugetul propriu al unităţii administrativ-teritoriale.

Organizarea şi funcţionarea asociaţiilor de dezvoltare intercomunitară. Organele asociaţiilor de dezvoltare intercomunitară sunt: adunarea generală a asociaţiei, consiliul director şi comisia de cenzori. Organizarea şi modul de funcţionare a organelor asociaţiei de dezvoltare intercomunitară şi a aparatului tehnic sunt stabilite prin actul de înfiinţare şi statutul asociaţiei de dezvoltare intercomunitară, aprobate prin hotărârile consiliilor locale, respectiv judeţene asociate.

Adunarea generală este organul de conducere al asociaţiei de dezvoltare intercomunitară, format din reprezentanţii tuturor unităţilor administrativ-teritoriale asociate. Adunarea generală adoptă hotărâri în conformitate cu statutul asociaţiei. Hotărârile adunării generale sunt asimilate actelor administrative şi intră sub incidenţa prevederilor legii contenciosului administrativ.

Adunarea generală alege dintre membrii săi preşedintele asociaţiei de dezvoltare intercomunitară. Consiliul director este organul executiv de conducere a asociaţiei de dezvoltare intercomunitară şi este format din preşedintele asociaţiei de dezvoltare intercomunitară şi încă cel puţin 4 membri aleşi din rândul membrilor adunării generale a asociaţiei. Prin statut, asociaţii pot să prevadă şi un număr mai mare de membri, cu condiţia ca numărul total de membri în consiliul director, inclusiv preşedintele, să fie impar. Pentru realizarea obiectivelor proprii, consiliul director poate propune adunării generale înfiinţarea unui aparat tehnic, finanţat din resursele asociaţiei de dezvoltare intercomunitară.

Dispoziţiile cod administrativ privind asociaţiile de dezvoltare intercomunitară se completează cu prevederile de drept comun privind asociaţiile şi fundaţiile.

Participarea cu capital sau cu bunuri. Consiliile locale şi consiliile judeţene pot hotărî asupra participării cu împrumuturi, capital sau cu bunuri, după caz, în numele şi în interesul colectivităţilor locale la nivelul cărora sunt alese, la înfiinţarea, funcţionarea şi dezvoltarea unor organisme prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes local sau judeţean, în condiţiile legii.

În accepţiunea codului administrativ, în categoria organismelor prestatoare de servicii publice sau de utilitate publică în unităţile administrativ-teritoriale se includ: a) instituţii publice de interes local sau judeţean; b) societăţi şi regii autonome înfiinţate prin hotărâri ale autorităţilor deliberative, denumite în continuare societăţi şi regii autonome de interes local sau judeţean; c) asociaţii de dezvoltare intercomunitară; d) furnizori de servicii sociale, de drept public ori privat, care acordă servicii sociale în condiţiile prevăzute de lege; e) asociaţii, fundaţii şi federaţii recunoscute ca fiind de utilitate publică, în condiţiile legii; f) operatori de servicii comunitare de utilităţi publice locale sau judeţene; g) operatori regionali, constituiţi în condiţiile legii.

Controlul administrativ şi financiar. Controlul administrativ şi financiar al activităţii autorităţilor administraţiei publice locale se exercită în limitele şi în condiţiile prevăzute de lege. Autorităţile şi instituţiile publice cu atribuţii de control/audit asupra activităţii administraţiei publice locale au obligaţia să asigure îndrumare, din oficiu sau la cererea autorităţilor administraţiei publice

locale, cu privire la aplicarea prevederilor legale din sfera lor de competenţă. Autorităţile administraţiei publice centrale cu atribuţii de control, constatare şi sancţionare a contravenţiilor au obligaţia, corespunzător domeniilor aflate în responsabilitatea acestora, să elaboreze şi să difuzeze materiale documentare şi ghiduri şi/sau să aloce pe pagina de internet secţiuni special dedicate informării publice.

Folosirea limbii minorităţilor naţionale. În unităţile/subdiviziunile administrativ-teritoriale în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, stabilit la ultimul recensământ, autorităţile administraţiei publice locale, instituţiile publice aflate în subordinea acestora, precum şi serviciile publice deconcentrate **asigură folosirea, în raporturile cu aceştia**, şi a limbii minorităţii naţionale respective, în conformitate cu prevederile Constituţiei, ale codului administrativ şi ale tratatelor internaţionale la care România este parte.

Autorităţile administraţiei publice locale prevăzute la alin. (1), prin hotărâre, pot decide asigurarea folosirii limbii minorităţilor naţionale în unităţile administrativ-teritoriale în care cetăţenii aparţinând minorităţilor naţionale nu ating ponderea de peste 20% din numărul locuitorilor.

1.4. Unităţile administrativ-teritoriale în România. Tipurile de unităţi administrativ-teritoriale. Teritoriul României este organizat, sub aspect administrativ, în unităţi administrativ-teritoriale care **sunt comunele, oraşele şi judeţele**. Comunele şi oraşele sunt **unităţi administrativ-teritoriale de bază**. Unele oraşe sunt declarate municipii în condiţiile legii. Orice modificare a limitelor teritoriale ale unităţilor administrativ-teritoriale care priveşte înfiinţarea, reînfiinţarea sau reorganizarea acestora se poate efectua numai prin lege şi după consultarea obligatorie a cetăţenilor din unităţile administrativ-teritoriale respective prin referendum local, în condiţiile legii.

Personalitatea juridică a unităţilor administrativ-teritoriale. Unităţile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină şi patrimoniu propriu. Unităţile administrativ-teritoriale, precum şi subdiviziunile administrativ-teritoriale sunt subiecte juridice de drept fiscal, titulare ale codului de înregistrare fiscală şi ale conturilor deschise la unităţile teritoriale de trezorerie, precum şi la unităţile bancare. Unităţile administrativ-teritoriale sunt titulare ale drepturilor şi obligaţiilor ce decurg din contractele privind administrarea bunurilor care aparţin domeniului public şi privat în care acestea sunt parte, precum şi din raporturile cu alte persoane fizice sau juridice, în condiţiile legii.

Unităţile administrativ-teritoriale, în relaţiile cu alte autorităţi şi instituţii publice, persoane fizice sau persoane juridice, pot utiliza poşta electronică, ca instrument de comunicare oficială. Adresa oficială de poştă electronică a fiecărei unităţi administrativ-teritoriale se stabileşte conform prevederilor legale în vigoare.

Comuna. Comuna este unitatea administrativ-teritorială de bază care cuprinde populaţia rurală unită prin comunitate de interese şi tradiţii, alcătuită din unul sau mai multe sate, în funcţie de condiţiile economice, social-culturale, geografice şi demografice. Prin organizarea comunei se asigură dezvoltarea economică, social-culturală şi gospodărească a localităţilor rurale. Comunele pot avea în componenţa lor mai multe localităţi rurale denumite sate, care nu au personalitate juridică. Satul în care îşi au sediul autorităţile administraţiei publice comunale este sat-reşedinţă de comună.

Oraşul. Oraşul este unitatea administrativ-teritorială de bază declarată ca atare prin lege, pe baza îndeplinirii criteriilor prevăzute de legislaţia privind amenajarea teritoriului naţional. Oraşul este alcătuit din zone rezidenţiale, zone industriale şi de afaceri, cu multiple dotări edilitare cu funcţii administrative, industriale, comerciale, politice, sociale şi culturale destinate deservirii unei populaţii dintr-o zonă geografică mai întinsă decât limitele administrative ale acestuia, de regulă situate împrejur.

Oraşele sunt unităţi administrativ-teritoriale constituite din cel puţin o localitate urbană şi pot avea în componenţa lor şi localităţi rurale, ultimele denumite sate aparţinătoare. Satelor aparţinătoare li se aplică reglementările legale în vigoare specifice localităţilor rurale.

Municipiul. Municipiul este unitatea administrativ-teritorială declarată ca atare prin lege, pe baza îndeplinirii criteriilor prevăzute de lege. Municipiul este alcătuit din zone rezidenţiale, zone industriale şi de afaceri, cu multiple dotări edilitare cu funcţii administrative, industriale, economice, politice, sociale, culturale şi ştiinţifice destinate deservirii unei populaţii dintr-o zonă geografică mai întinsă decât limitele

administrative ale acestuia, de regulă situate într-un areal mai mare decât al oraşului. În municipii se pot crea subdiviziuni administrativ-teritoriale ale căror delimitare şi organizare se fac potrivit legii.
Municipiul Bucureşti este organizat în 6 subdiviziuni administrativ-teritoriale, denumite sectoare.

Judeţul. Judeţul este unitatea administrativ-teritorială alcătuită din comune, oraşe şi, după caz, municipii în funcţie de condiţiile geografice, economice, sociale, etnice şi de legăturile culturale şi tradiţionale ale populaţiei, declarată ca atare prin lege.

Limitele teritoriale ale unităţilor administrativ-teritoriale. Prin legea de înfiinţare, reînfiinţare sau reorganizare a unităţilor administrativ-teritoriale se stabilesc limitele teritoriale ale acestora. Materializarea limitelor unităţilor administrativ-teritoriale stabilite potrivit legii se efectuează de către Comisia de delimitare numită prin ordin al prefectului, constituită în condiţiile legii cadastrului şi publicităţii imobiliare. Comisia are atribuţii legale cu privire la identificarea, marcarea, actualizarea sau rectificarea limitelor dintre unităţile administrativ-teritoriale, precum şi cu privire la punerea în aplicare a hotărârilor judecătoreşti prin care se dispune cu privire la limitele dintre unităţile administrativ-teritoriale.
Agenţia Naţională de Cadastru şi Publicitate Imobiliară, prin instituţiile sale subordonate, gestionează din punct de vedere tehnic reprezentarea grafică a limitelor unităţilor administrativ-teritoriale determinate prin măsurători şi are obligaţia ca, ulterior transmiterii de către comisie a acestor limite, să le introducă în sistemul integrat de cadastru şi carte funciară şi să le afişeze pe geoportalul INSPIRE al României pentru a fi utilizate în activitatea autorităţilor şi instituţiilor publice centrale şi locale. Până la aprobarea delimitării unităţilor administrativ-teritoriale prin lege, orice neînţelegeri referitoare la limitele administrativ-teritoriale se soluţionează de către instanţele de judecată.

Lista unităţilor administrativ-teritoriale. Unităţile administrativ-teritoriale, denumirea şi componenţa lor, municipiile reşedinţă de judeţ, precum şi satele reşedinţă de comună sunt cele stabilite prin legea privind organizarea administrativă a teritoriului României.

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

a) reşedinţa şi însemnele specifice ale unităţii administrativ-teritoriale şi modalităţile de utilizare a acestora, conform prevederilor legale;

b) autorităţile administraţiei publice locale, sediul acestora, date privind constituirea şi organizarea autorităţilor administraţiei publice locale;

c) întinderea şi delimitarea teritorială a unităţii administrativ-teritoriale, localităţile componente, amplasarea acestora, prezentarea grafică şi descriptivă, distanţa dintre localităţile componente, rangul unităţii administrativ-teritoriale, stabilit potrivit prevederilor legislaţiei privind amenajarea teritoriului naţional;

d) date privind înfiinţarea unităţii administrativ-teritoriale, prima atestare documentară, evoluţia istorică;

e) criteriile potrivit cărora se poate conferi şi retrage persoanelor fizice române sau străine calitatea de cetăţean de onoare pentru unitatea administrativ-teritorială respectivă;

f) componenţa şi structura populaţiei unităţii administrativ-teritoriale, defalcate inclusiv pe localităţi componente; aspectele privind numărul populaţiei se actualizează în urma recensământului în vederea respectării dreptului cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale de a folosi limba sa maternă în relaţia cu administraţia publică locală şi cu serviciile publice deconcentrate;

g) căile de comunicaţie existente şi categoria acestora;

h) date privitoare la principalele instituţii din domeniul educaţiei, cercetării, culturii, sănătăţii, asistenţei sociale, presei, radioului, televiziunii şi altele asemenea;

i) principalele funcţiuni economice, capacităţi de producţie diversificate din sectorul secundar şi terţiar, precum şi din agricultură;

j) serviciile publice existente;

k) informaţii privind bunurile din patrimoniul unităţii administrativ-teritoriale;

l) informaţii relevante privind societatea civilă, respectiv partidele politice, sindicatele, cultele şi organizaţiile nonguvernamentale care îşi desfăşoară 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 şi schimbarea denumirilor de străzi, pieţe şi de obiective de interes public local;

o) modalităţi de consultare a populaţiei unităţii administrativ-teritoriale pentru probleme de interes local sau judeţean, după caz;

p) procedura privind acordarea titlului şi certificatului de fiu/fiică al/a comunei, oraşului, municipiului sau judeţului ori cea privind acordarea titlului de cetăţean de onoare.

Statutul unităţii administrativ-teritoriale cuprinde, în mod obligatoriu, elementele locale de identitate de natură culturală, istorică, obiceiuri şi/sau tradiţii pe baza cărora se pot dezvolta programe, proiecte sau activităţi, după caz, a căror finanţare se asigură din bugetul local.

Secţiunea II
Autorităţile administraţiei publice locale

Autonomia locală se exercită de către autorităţile administraţiei publice locale de la nivelul comunelor, oraşelor, municipiilor şi judeţelor. În condiţiile legii, se pot constitui autorităţi ale administraţiei publice locale şi la nivelul subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor.

Autorităţile administraţiei publice din comune, oraşe şi municipii sunt consiliile locale, ca autorităţi deliberative, şi primarii, ca autorităţi executive.

Consiliile locale şi primarii se aleg prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, în condiţiile prevăzute de legea pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale. Consiliile locale şi primarii funcţionează ca autorităţi ale administraţiei publice locale şi rezolvă treburile publice din comune, oraşe şi municipii, în condiţiile legii.

Autorităţile administraţiei publice din judeţe. Consiliul judeţean este autoritatea administraţiei publice locale pentru coordonarea activităţii consiliilor comunale, orăşeneşti şi municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean. Consiliul judeţean este ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, în condiţiile legii pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale. Consiliul judeţean este condus de un preşedinte al consiliului judeţean care reprezintă autoritatea executivă la nivelul judeţului.

Administrarea domeniului public şi privat al unităţilor administrativ-teritoriale. Consiliile locale şi consiliile judeţene hotărăsc, în condiţiile prevăzute în partea a V-a a codului administrativ, ca bunurile ce aparţin domeniului public sau privat, local sau judeţean, după caz, să fie:

a) date în administrarea instituţiilor publice şi regiilor autonome din subordinea unităţii administrativ-teritoriale care le are în proprietate;

b) concesionate;

c) închiriate;

d) date în folosinţă gratuită instituţiilor de utilitate publică;

e) valorificate prin alte modalităţi prevăzute de lege.

Reprezentarea în justiţie a unităţilor administrativ-teritoriale. Reprezentarea în justiţie a unităţilor administrativ-teritoriale se asigură de către primar sau de către preşedintele consiliului judeţean. Primarul sau preşedintele consiliului judeţean stă în judecată în calitate de reprezentant legal al unităţii administrativ-teritoriale, pentru apărarea drepturilor şi intereselor legitime ale acesteia, şi nu în nume personal. Atribuţia de reprezentare în justiţie poate fi exercitată în numele primarului sau, după caz, al preşedintelui consiliului judeţean de către consilierul juridic din aparatul de specialitate ori de către un avocat angajat în condiţiile legii. Cheltuielile de judecată sau, după caz, despăgubirile stabilite pe baza

hotărârilor judecătoreşti definitive se suportă/se fac venit de la/la bugetul local al unităţii administrativ-teritoriale. Cheltuielile de judecată cuprind toate sumele cheltuite din bugetul local.

Competenţele autorităţilor administraţiei publice locale. **Tipurile de competenţe**. Autorităţile administraţiei publice locale exercită competenţe exclusive, competenţe partajate şi competenţe delegate, potrivit legii. Ministerele şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, în cadrul actelor normative, precizează pentru fiecare competenţă ce urmează a fi descentralizată tipul acesteia.

II.1. Consiliul local

1. Compunerea consiliului local. Consiliul local se compune din consilieri locali aleşi în condiţiile stabilite de legea pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale. Numărul membrilor fiecărui consiliu local se stabileşte prin ordin al prefectului, în funcţie de numărul locuitorilor comunei, ai oraşului sau ai municipiului, conform populaţiei raportate, în funcţie de domiciliu, de Institutul Naţional de Statistică la data de 1 ianuarie a anului în care se organizează alegerile, acesta fiind de cel puţin 9 consilieri locali (în cazul uat-urilor cu o populație de pâna la 1500 de locuitori), respectiv de maxim 31 de consilieri locali locali (în cazul uat-urilor cu o populație de peste 400.000 de locuitori). Consiliul General al Municipiului Bucureşti este compus din 55 de consilieri generali. Numărul membrilor consiliilor locale ale sectoarelor Municipiului Bucureşti se stabileşte în funcţie de numărul locuitorilor sectoarelor respective, potrivit legii.

2. Constituirea consiliului local. Consiliul local se constituie în cel mult 60 de zile de la data desfăşurării alegerilor autorităţilor administraţiei publice locale.

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

Validarea mandatelor de consilier local. Mandatele consilierilor locali declaraţi aleşi sunt validate în cel mult 25 de zile de la data desfăşurării alegerilor pentru autorităţile administraţiei publice locale de judecătoria în a cărei rază teritorială se află circumscripţia electorală pentru care au avut loc alegeri, în procedură necontencioasă, prin încheiere pronunţată în camera de consiliu, fără a fi aplicabilă procedura de regularizare a cererii.

Mandatul unui consilier local este validat dacă, la data pronunţării încheierii, consilierul local declarat ales îndeplineşte cumulativ următoarele condiţii:

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

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

c) nu şi-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 instanţei judecătoreşti, fapt dovedit prin confirmările calității de membru realizate de către partidele politice su organizațiile minorităților naționale, sau prin hotărâre definitivă a instanţei judecătoreşti, după caz;

d) mandatarul financiar coordonator a depus raportul detaliat al veniturilor şi cheltuielilor electorale în conformitate cu prevederile legii privind finanţarea activităţii partidelor politice şi a campaniilor electorale, fapt dovedit prin depunerea raportului, în condiţiile legii;

e) nu a renunţat la mandat, în condiţiile legii;

f) nu a fost ales prin fraudă electorală constatată în condiţiile legii privind alegerea autorităţilor administraţiei publice locale, dovedită prin documentele privind rezultatele alegerilor înaintate de către biroul electoral de circumscripţie judecătoriei în a cărei rază teritorială se află circumscripţia electorală pentru care au fost desfăşurate alegeri.

Consilierii locali declaraţi aleşi au obligaţia transmiterii către secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale a documentelor doveditoare pentru îndeplinirea condiţiilor

prevăzute de lege, în cel mult 15 zile de la data desfăşurării alegerilor, pentru care li se eliberează o confirmare de primire. Termenul de 15 zile este termen de decădere, caz în care secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale transmite judecătoriei documentele care i-au fost puse la dispoziţie înăuntrul acestui termen, precum şi o adresă prin care propune validarea consilierilor care au depus documentele dobeditoare privind îndeplinirea condiţiilor, sau după caz, invalidarea consilierilor care nu au depus aceste documente.

Secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale are obligaţia de a transmite judecătoriei în a cărei rază teritorială se află circumscripţia electorală pentru care au avut loc alegeri documentele doveditoare pentru îndeplinirea condiţiilor în termen de 2 zile de la împlinirea termenului de 15 zile (prevăzut la paragraful anterior), în vederea validării mandatelor consilierilor locali declaraţi aleşi.

Încheierea judecătoriei privind validarea sau, după caz, invalidarea mandatelor consilierilor locali cuprinde numele consilierilor locali ale căror mandate au fost validate şi se comunică de îndată prefectului şi secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale. În prima zi lucrătoare ulterioară comunicării încheierii, secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale informează consilierii locali declaraţi aleşi cu privire la validarea mandatelor lor, supleanţii acestora cu privire la invalidarea mandatelor consilierilor locali declaraţi aleşi şi partidele politice sau organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale. Încheierea judecătoriei prin care sunt invalidate mandatele este comunicată şi respectivilor consilieri locali declaraţi aleşi.

În termen de 3 zile de la comunicare, cei interesaţi pot formula apel împotriva încheierii judecătoriei de validare sau invalidare a mandatelor. Apelul se soluţionează de tribunalul în a cărui circumscripţie se află judecătoria care a pronunţat 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 pronunţare prefectului, secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale şi consilierului local declarat ales. Pronunţarea încheierii judecătoriei, respectiv pronunţarea 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 pronunţare.

Renunţarea la mandat înainte de validare. Consilierul local declarat ales poate renunţa la mandat în cel mult 10 zile de la data desfăşurării alegerilor, situaţie în care comunică, în acelaşi termen, sub semnătură, decizia sa secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale. Secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale transmite judecătoriei în a cărei rază teritorială se află circumscripţia electorală pentru care au avut loc alegeri şi prefectului declaraţiile semnate de consilierii locali declaraţi aleşi care au renunţat la mandat, în termen de 2 zile.

Şedinţele privind ceremonia de constituire a consiliului local. Pentru fiecare consiliu local din judeţ, prefectul convoacă consilierii locali pentru şedinţa privind ceremonia de constituire a consiliului local *în cel mult 5 zile de la comunicarea încheierii judecătoriei* privind validarea sau, după caz, invalidarea mandatelor consilierilor locali *ori a comunicării hotărârii tribunalului* (prin care s-a soluționat apelul formulat împotriva încheierii judecătoriei de validare sau invalidare a mandatelor), după caz. *Convocarea se realizează în situaţia 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 legii.

Prefectul îi comunică secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale data şi ora stabilite pentru şedinţa privind ceremonia de constituire a consiliului local, la care participă prefectul, subprefectul sau un reprezentant al instituţiei prefectului desemnat prin ordin de către prefect. În situaţii motivate, prefectul poate comunica o altă dată şi o altă oră.

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

Şedinţa 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 de lege, în cadrul şedinţei privind ceremonia de constituire a consiliului local. În cazul în care numărul consilierilor locali care au depus jurământul în condiţiile este mai mic decât primul număr natural strict mai mare decât jumătate din numărul membrilor consiliului local stabilit, prefectul convoacă consilierii locali pentru o a doua şedinţă privind ceremonia de constituire în termen de 20 de zile de la data primei şedinţe.

În cadrul celei de a doua şedinţe pot depune jurământul consilierii locali validaţi care au absentat de la prima şedinţă şi supleanţii ale căror mandate au fost validate (în condiţiile art. 119) şi consilierii locali validaţi ca urmare a apelului formulat împotriva încheierii judecătoriei (în condiţiile art. 114 alin. (6) şi (7)) şi care nu au fost convocaţi la prima şedinţă de constituire a consiliului local.

Prin excepţie, consilierul local declarat ales care nu a putut depune jurământul, ca urmare a absenţei pentru motive temeinice, poate depune jurământul în cadrul primei şedinţe a consiliului local. Sunt considerate motive temeinice spitalizarea sau imobilizarea la pat, dovedită prin certificat medical, ori situaţii precum deplasarea în străinătate în interes de serviciu, evenimente de forţă majoră, cum ar fi inundaţii sau alte catastrofe care au împiedicat deplasarea, deces în familie ori alte situaţii similare.

Consilierul local al cărui mandat a fost validat care nu depune jurământul nici în cea de a doua şedinţă privind ceremonia de constituire ori în cadrul primei şedinţe a consiliului local, sau care refuză să depună jurământul *este considerat demisionat de drept*.

Locurile consilierilor locali declaraţi aleşi ale căror mandate nu au fost validate sau care sunt consideraţi demisionaţi de drept şi care nu pot fi completate cu supleanţi se declară vacante prin ordin al prefectului în termen de 5 zile de la prima şedinţă ordinară a consiliului local.

Jurământul. Consilierii locali aleşi al căror mandat a fost validat depun următorul jurământ în limba română: Jur să respect Constituţia şi legile ţării şi să fac, cu bună-credinţă, tot ceea ce stă în puterile şi priceperea mea pentru binele locuitorilor comunei/oraşului/municipiului/judeţului... Aşa să îmi ajute Dumnezeu! Formula religioasă de încheiere va respecta libertatea convingerilor religioase, jurământul putând fi depus şi fără formula religioasă. Jurământul se imprimă pe un formular special şi 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 unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale.

Declararea consiliului local ca legal constituit. Consiliul local este legal constituit dacă numărul consilierilor locali care au depus jurământul este mai mare decât primul număr natural strict mai mare decât jumătate din numărul membrilor consiliului local, stabilit potrivit legii.

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

În termen de 3 zile de la data constituirii consiliului local, prefectul emite un ordin privind constatarea îndeplinirii condiţiilor legale de constituire a consiliului local, care se comunică secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale şi se aduce la cunoştinţă publică.

În situaţia în care consiliul local nu este legal constituit în condiţiile mai sus precizate, în termen de 3 zile de la împlinirea termenului de 20 de zile de la data primei şedinţe (termen prevăzut la art. 116 alin. (6) din Codul administrativ), *prefectul emite un ordin privind constatarea neîndeplinirii condiţiilor legale de constituire a consiliului local, în care se menţionează motivele neconstituirii acestuia.*

Ordinul prefectului prevede, dacă este cazul, şi situaţiile în care este necesară validarea mandatelor supleanţilor. Ordinul prefectului care cuprinde situaţiile în care este necesară validarea mandatelor supleanţilor se comunică judecătoriei în a cărei rază teritorială se află circumscripţia electorală pentru care au avut loc alegeri, partidelor politice şi organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care au propus candidaţi şi secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale.

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

Mandatele supleanţilor sunt validate de judecătoria în a cărei rază teritorială se află circumscripţia electorală pentru care au avut loc alegeri, în procedură necontencioasă, prin încheiere pronunţată în camera de consiliu, fără a fi aplicabilă procedura de regularizare a cererii.

Validarea mandatelor supleanţilor se realizează în aceleaşi condiţii impuse de lege pentru validarea mandatelor de consilier local (art. 114 alin. (2) din Codul administrative), cu respectarea prevederilor legii privind alegerea autorităţilor administraţiei publice locale, în situaţia în care consilierul local declarat ales se află în una dintre următoarele situaţii:

a) nu este validat ca urmare a neîndeplinirii condiţiilor prevăzute la art. 114 alin. (2); În această situaţie, mandatele supleanţilor 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 situaţie, mandatele supleanţilor sunt validate în termen de 10 zile de la comunicarea ordinului prefectului prevăzut la art. 118 alin. (5).

Supleanţii au obligaţia transmiterii către secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale a documentelor doveditoare pentru îndeplinirea condiţiilor, cu cel puţin 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 unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale este termen de decădere, caz în care secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale transmite judecătoriei documentele care i-au fost puse la dispoziţie înăuntrul acestui termen, precum şi o adresă de informare prin care propune validarea supleanţilor care au depus documentele doveditoare prevăzute de lege (art. 114 alin. (2)) sau, după caz, invalidarea supleanţilor care nu au depus aceste documente.

Secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale transmite judecătoriei documentele doveditoare pentru îndeplinirea condiţiilor (prevăzute la art. 114 alin. (2) lit. a)-d)) cu cel puţin 7 zile înainte de împlinirea termenului de 10 zile, după caz.

Supleantul al cărui mandat a fost validat în condiţiile prezentului articol depune jurământul în a doua şedinţă privind ceremonia de constituire a consiliului local prevăzută sau în prima şedinţă 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 instanţă, dar care a fost validat prin hotărârea tribunalului. Supleantul al cărui mandat a fost validat, care nu depune jurământul în aceste condiţii, ori care refuză să depună jurământul, este considerat demisionat de drept. Și în această situație, în termen de 3 zile de la data constituirii consiliului local, prefectul emite un ordin privind constatarea îndeplinirii condiţiilor legale de constituire a consiliului local, care se comunică secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale şi se aduce la cunoştinţă publică.

Organizarea alegerilor parţiale. În situaţia în care consiliul local nu a fost constituit în condiţiile legii, sunt organizate alegeri parţiale de completare în condiţiile legii privind alegerea autorităţilor administraţiei publice locale pentru locurile consilierilor locali declarate vacante (şi anume, pentru locurile consilierilor locali declaraţi aleşi ale căror mandate nu au fost validate sau care sunt consideraţi demisionaţi de drept şi care nu pot fi completate cu supleanţi declarate vacante prin ordin al prefectului).

Alegerile se organizează în termen de 90 de zile de la emiterea ordinului prefectului (emis în termen de 3 zile de la data la care a avut loc a doua ședință privind ceremonia de constituire, convocată în termen de 20 de zile de la data primei ședințe), în condiţiile legii privind alegerea autorităţilor administraţiei publice locale. Stabilirea datei pentru organizarea alegerilor se face de către Guvern, la propunerea autorităţilor cu atribuţii în organizarea alegerilor locale pe baza solicitării prefectului.

Confirmarea calităţii de membru al partidului politic sau organizaţiei cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale a candidaţilor declaraţi aleşi şi a supleanţilor. Partidele politice sau organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale confirmă, sub semnătura persoanelor din cadrul conducerilor acestora, calitatea de membru a consilierilor declaraţi aleşi şi a supleanţilor, în următoarele condiţii:

a) în termen de 3 zile de la încheierea, de către biroul electoral de circumscripţie, în condiţiile legii privind alegerea autorităţilor administraţiei publice locale, a procesului-verbal privind constatarea rezultatului alegerilor şi 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 unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, în situaţia vacanţei mandatelor de consilieri aleşi pe liste de candidaţi constatată prin hotărâre a consiliului local sau prin ordin al prefectului.

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

Validarea mandatelor supleanţilor pe durata mandatului consiliului local. În caz de vacanţă a mandatelor de consilieri locali, pe durata mandatului consiliului local, mandatele supleanţilor sunt validate în termen de 10 zile de la data încetării mandatului consilierului local, în condiţiile art. 204, de către judecătoria în a cărei rază teritorială se află circumscripţia electorală pentru care au avut loc alegeri în procedură necontencioasă, prin încheiere pronunţată în camera de consiliu, fără a fi aplicabilă procedura de regularizare a cererii. Validarea mandatelor supleanţilor se realizează cu respectarea prevederilor art. 114 alin. (2) şi art. 121 alin. (1) lit. d), alin. (2) şi (3). Supleanţii au obligaţia transmiterii către secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale a documentelor doveditoare cu cel puţin 5 zile înainte de împlinirea termenului de 10 zile. Dispoziţiile 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 faţa consiliului local, în termen de 15 zile de la data la care secretarul general al unităţii/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 instanţă, dar care a fost validat prin hotărârea tribunalului depune jurământul în faţa consiliului local, în termen de 15 zile de la data la care i-a fost comunicată hotărârea tribunalului.

Consiliul local se convoacă în condiţiile 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 excepţia cazului în care se află în una dintre situaţiile 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 situaţiile prevăzute la art. 116 alin. (8), termenul pentru depunerea jurământului se prelungeşte până la încetarea acestei situaţii.

3. Organizarea consiliului local

a. Preşedintele de şedinţă. După declararea ca legal constituit, consiliul local alege dintre membrii săi, în termenul stabilit prin regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului local, un preşedinte de şedinţă, pe o perioadă de cel mult 3 luni, care conduce şedinţele consiliului şi semnează hotărârile adoptate de acesta. Preşedintele de şedinţă se alege prin vot deschis cu majoritate simplă.

Consilierul local ales ca preşedinte de şedinţă, poate fi schimbat din funcţie, la iniţiativa a cel puţin unei treimi din numărul consilierilor locali în funcţie, prin hotărâre adoptată cu majoritate absolute.

În cazul în care preşedintele de şedinţă lipseşte, la propunerea consilierilor locali, din rândul acestora este ales un alt preşedinte de şedinţă, prin hotărâre adoptată cu majoritate simplă, care conduce şedinţa respectivă. Acesta exercită pentru această şedinţă atribuţiile prevăzute de lege pentru preşedintele de şedinţă.

Preşedintele de şedinţă exercită următoarele atribuţii principale:

a) conduce şedinţele consiliului local;

b) supune votului consilierilor locali proiectele de hotărâri şi anunţă rezultatul votării, cu precizarea voturilor pentru, a voturilor împotrivă şi a abţinerilor numărate şi evidenţiate de secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale în procesul-verbal al şedinţei;

c) semnează procesul-verbal al şedinţei;

d) asigură menţinerea ordinii, în condiţiile regulamentului de organizare şi funcţionare a consiliului local;

e) supune votului consilierilor locali orice problemă care intră în competenţa de soluţionare a consiliului local;

f) aplică, dacă este cazul, sancţiunile prevăzute la art. 233 alin. (1) sau propune consiliului aplicarea unor asemenea sancţiuni, după caz;

g) îndeplineşte alte atribuţii prevăzute de lege, de regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului local sau alte însărcinări date de către consiliul local.

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

Numărul locurilor ce revine fiecărui grup de consilieri sau consilierilor independenţi în fiecare comisie de specialitate se stabileşte de către consiliul local, cu respectarea configuraţiei politice de la ultimele alegeri locale. Nominalizarea membrilor fiecărei comisii se face de fiecare grup de consilieri, iar a consilierilor independenţi de către consiliul local, avându-se în vedere, de regulă, opţiunea acestora, pregătirea lor profesională şi domeniul în care îşi desfăşoară activitatea. În funcţie de numărul membrilor consiliului, un consilier poate face parte din cel puţin o comisie şi din cel mult 3 comisii, dintre care una este comisia de bază.

Comisiile de specialitate au următoarele atribuţii principale:

a) analizează proiectele de hotărâri ale consiliului local din domeniul lor de activitate;

b) întocmesc avize asupra proiectelor de hotărâri şi asupra problemelor analizate, pe care le prezintă consiliului local;

c) îndeplinesc orice alte atribuţii stabilite prin regulamentul de organizare şi funcţionare 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 îşi aleg, prin votul deschis al majorităţii absolute a consilierilor locali ce o compun, **câte un preşedinte şi câte un secretar.**

Preşedintele comisiei de specialitate are următoarele atribuţii principale:

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

b) convoacă şedinţele comisiei conform procedurii prevăzute în regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului local şi informează secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale cu privire la data şi locul şedinţei;

c) conduce şedinţele comisiei;

d) susţine în şedinţele consiliului local avizele formulate de comisie;

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

f) îndeplineşte orice alte atribuţii referitoare la activitatea comisiei, prevăzute de lege, de regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului sau stabilite de consiliul local;

g) comunică secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale în termen rezonabil, până la finalul fiecărei luni calendaristice, prezenţa şi procesele-verbale ale fiecărei şedinţe ale comisiei de specialitate.

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

Secretarul comisiei îndeplineşte următoarele atribuţii principale:

a) efectuează apelul nominal şi ţine evidenţa participării la şedinţe a membrilor comisiei;

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

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

d) îndeplineşte orice alte sarcini prevăzute de regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului local sau însărcinări stabilite de comisie sau de către preşedintele acesteia.

Comisiile speciale şi comisiile mixte. Consiliile locale pot organiza comisii speciale de analiză şi verificare formate din consilieri locali, pe perioadă determinată, la propunerea unei treimi din numărul consilierilor locali în funcţie sau a primarului. Componenţa, obiectivele şi perioada de desfăşurare a activităţilor acestora se stabilesc prin hotărâre a consiliului local. Membrii comisiei acţionează în limitele stabilite prin hotărâre.

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

Consiliile locale pot organiza, din proprie iniţiativă sau din iniţiativa primarului, după caz, comisii mixte formate din consilieri locali, funcţionari publici şi alţi specialişti, pe perioadă determinată. Componenţa comisiilor mixte, obiectivele şi perioada de desfăşurare a activităţii acestora se stabilesc prin hotărâri ale consiliilor locale. Şedinţele comisiilor mixte sunt publice.

4. Mandatul, rolul şi atribuţiile consiliului local

a. Mandatul consiliului local. Consiliul local se alege pentru un mandat de 4 ani în condiţiile legii privind alegerea autorităţilor administraţiei 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 situaţii expres prevăzute de lege atunci când, din cauza acestor situaţii, nu pot fi organizate alegeri în condiţiile legii.

b. Atribuţiile consiliului local. Consiliul local are iniţiativă şi hotărăşte, în condiţiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepţia celor care sunt date prin lege în competenţa altor autorităţi ale administraţiei publice locale sau centrale.

Consiliul local exercită următoarele categorii de atribuţii:

a) atribuţii privind unitatea administrativ-teritorială, organizarea proprie, precum şi organizarea şi funcţionarea aparatului de specialitate al primarului, ale instituţiilor publice de interes local şi ale societăţilor şi regiilor autonome de interes local;

b) atribuţii privind dezvoltarea economico-socială şi de mediu a comunei, oraşului sau municipiului;

c) atribuţii privind administrarea domeniului public şi privat al comunei, oraşului sau municipiului;

d) atribuţii privind gestionarea serviciilor de interes local;

e) atribuţii privind cooperarea interinstituţională pe plan intern şi extern.

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

a) aprobă statutul comunei, oraşului sau municipiului, precum şi regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului local; prin ordin al ministrului de resort se aprobă un model orientativ al statutului unităţii administrativ-teritoriale, precum şi un model orientativ al regulamentului de organizare şi funcţionare a consiliului local;

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

c) aprobă, în condiţiile legii, la propunerea primarului, înfiinţarea, organizarea şi statul de funcţii ale aparatului de specialitate al primarului, ale instituţiilor publice de interes local, reorganizarea şi statul de funcţii ale regiilor autonome de interes local, precum şi înfiinţarea, reorganizarea sau desfiinţarea de societăţi de interes local şi statul de funcţii al acestora;

d) exercită, în numele unităţii administrativ-teritoriale, toate drepturile şi obligaţiile corespunzătoare participaţiilor deţinute la societăţi sau regii autonome, în condiţiile legii;

e) hotărăşte înfiinţarea sau reorganizarea de instituţii, servicii publice, societăţi şi regii autonome, în condiţiile legii.

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

a) aprobă, la propunerea primarului, bugetul unităţii administrativ-teritoriale, virările de credite, modul de utilizare a rezervei bugetare şi contul de încheiere a exerciţiului bugetar;

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

c) stabileşte şi aprobă impozitele şi taxele locale, în condiţiile legii;

d) aprobă, la propunerea primarului, documentaţiile tehnico-economice pentru lucrările de investiţii de interes local, în condiţiile legii;

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

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

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

Dacă bugetul unităţii administrativ-teritoriale, nu poate fi adoptat după două şedinţe consecutive, care au loc la un interval de cel mult 7 zile, activitatea se desfăşoară 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 atribuţiilor prevăzute la art. 129, alin. (2) **lit. c),** consiliul local:

a) hotărăşte darea în administrare, concesionarea, închirierea sau darea în folosinţă gratuită a bunurilor proprietate publică a comunei, oraşului sau municipiului, după caz, precum şi a serviciilor publice de interes local, în condiţiile legii;

b) hotărăşte vânzarea, darea în administrare, concesionarea, darea în folosinţă gratuită sau închirierea bunurilor proprietate privată a comunei, oraşului sau municipiului, după caz, în condiţiile legii;

c) avizează sau aprobă, în condiţiile legii, documentaţiile de amenajare a teritoriului şi urbanism ale localităţilor;

d) atribuie sau schimbă, în condiţiile legii, denumiri de străzi, de pieţe şi de orice alte obiective de interes public local.

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

a) educaţia;

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

c) sănătatea;

d) cultura;

e) tineretul;

f) sportul;

g) ordinea publică;

h) situaţiile de urgenţă;

i) protecţia şi refacerea mediului;

j) conservarea, restaurarea şi punerea în valoare a monumentelor istorice şi de arhitectură, a parcurilor, grădinilor publice şi rezervaţiilor naturale;

k) dezvoltarea urbană;

l) evidenţa persoanelor;
m) podurile şi drumurile publice;
n) serviciile comunitare de utilităţi publice de interes local;
o) serviciile de urgenţă de tip salvamont, salvamar şi de prim ajutor;
p) activităţile de administraţie social-comunitară;
q) locuinţele sociale şi celelalte unităţi locative aflate în proprietatea unităţii administrativ-teritoriale sau în administrarea sa;
r) punerea în valoare, în interesul colectivităţii locale, a resurselor naturale de pe raza unităţii administrativ-teritoriale;
s) alte servicii publice de interes local stabilite prin lege.
În exercitarea atribuţiilor prevăzute la art. 129, alin. (2) **lit. d),** consiliul local:
a) sprijină, în condiţiile legii, activitatea cultelor religioase;
b) aprobă construirea locuinţelor sociale, criteriile pentru repartizarea locuinţelor sociale şi a utilităţilor locative aflate în proprietatea sau în administrarea sa.

În exercitarea atribuţiilor prevăzute la art. 129, alin. (2**) lit. e),** consiliul local:
a) hotărăşte, în condiţiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine, în vederea finanţării şi realizării în comun a unor acţiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local;
b) hotărăşte, în condiţiile legii, înfrăţirea comunei, oraşului sau municipiului cu unităţi administrativ-teritoriale din alte ţări;
c) hotărăşte, în condiţiile legii, cooperarea sau asocierea cu alte unităţi administrativ-teritoriale din ţară sau din străinătate, precum şi aderarea la asociaţii naţionale şi internaţionale ale autorităţilor administraţiei publice locale, în vederea promovării unor interese comune.

În exercitarea atribuţiilor prevăzute la art. **129, alin. (2) lit. a), b) şi d),** consiliul local:
a) poate asigura, în tot sau în parte, cu acordul titularului dreptului de proprietate sau al celui de administrare, lucrările şi fondurile necesare pentru reabilitarea, dotarea şi funcţionarea clădirilor în care îşi desfăşoară activitatea autorităţi sau instituţii publice a căror activitate prezintă un interes local. Bunurile achiziţionate pentru dotări rămân în proprietatea unităţii administrativ-teritoriale;
b) poate asigura, în tot sau în parte, cu acordul instituţiei sau autorităţii publice titulare a dreptului de proprietate sau de administrare, lucrări de amenajare, dotare şi întreţinere a clădirilor sau terenurilor aflate în proprietatea publică sau privată a statului, în scopul creşterii nivelului de atractivitate turistică a unităţii administrativ-teritoriale, cu condiţia ca, prin acordul exprimat, titularul dreptului să permită accesul publicului în spaţiile astfel îmbunătăţite pe o perioadă de minimum 5 ani. Bunurile achiziţionate pentru dotări rămân în proprietatea unităţii administrativ-teritoriale.

Pentru realizarea atribuţiilor prevăzute de lege consiliul local poate solicita informări şi rapoarte de la primar, viceprimar şi de la conducătorii organismelor prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes local.

Consiliul local hotărăşte acordarea unor sporuri şi a altor facilităţi, potrivit legii, personalului angajat în cadrul aparatului de specialitate al primarului şi serviciilor publice de interes local.

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

Consiliul local îndeplineşte orice alte atribuţii, în toate domeniile de interes local, cu excepţia celor date în mod expres în competenţa altor autorităţi publice, precum şi orice alte atribuţii stabilite prin lege.

Instituţiile publice de interes local. Consiliile locale pot înfiinţa instituţii publice de interes local în principalele domenii de activitate, potrivit specificului şi nevoilor colectivităţii locale, cu respectarea prevederilor legale şi în limita mijloacelor financiare de care dispun. Numirea şi eliberarea din funcţie a personalului din cadrul instituţiilor publice de interes local se fac de conducătorii acestora, în condiţiile

legii. Numirea, sancţionarea, suspendarea, modificarea şi încetarea raporturilor de serviciu sau de muncă, după caz, a conducătorilor instituţiilor de interes local se fac de către primar, prin dispoziţie, în condiţiile legii.

Mandatarea consilierilor locali pentru reprezentarea intereselor unităţii administrativ-teritoriale. Consilierii locali împuterniciţi să reprezinte interesele unităţii administrativ-teritoriale în societăţi, regii autonome de interes local şi alte organisme de cooperare sau parteneriat sunt desemnaţi, prin hotărâre a consiliului local, în condiţiile legii, cu respectarea regimului incompatibilităţilor aplicabil şi a configuraţiei politice de la ultimele alegeri locale.

Reprezentarea în asociaţiile de dezvoltare intercomunitară şi la nivelul operatorilor regionali. Comunele, oraşele şi municipiile sunt reprezentate de drept în adunările generale ale asociaţiilor de dezvoltare intercomunitară şi în adunările generale ale operatorilor regionali şi locali de către primari. Primarii pot delega calitatea lor de reprezentanţi ai unităţilor administrativ-teritoriale în adunările generale viceprimarilor, administratorilor publici, precum şi oricăror alte persoane din aparatul de specialitate al primarului sau din cadrul unei instituţii publice de interes local.

1. **Funcţionarea consiliului local**

a. **Tipurile de şedinţe ale consiliului local.**

Consiliul local se întruneşte în şedinţe ordinare, cel puţin o dată pe lună, la convocarea primarului. Consiliul local se poate întruni şi în şedinţe extraordinare la convocarea primarului, a cel puţin unei treimi din numărul consilierilor locali în funcţie, primarului, ca urmare a solicitării prefectului, în condiţiile prevăzute de lege.

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

- prin dispoziţie a primarului, în cazurile convocării ședinței ordinare, precum și în cazul ședinței extraordinare realizate fie din inițiativa primarului, fie la solicitarea prefectului.
- prin convocare semnată de către consilierii locali care au această iniţiativă, în cazul convocării unei ședințe extraordinare.

Consilierii locali sunt convocaţi în scris sau, în funcţie de prevederile regulamentului de organizare şi funcţionare a consiliului local, prin mijloace electronice, prin grija secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, cel târziu în ziua ulterioară primirii de către acesta a dispoziţiei sau documentului de convocare iniţiat de cel puţin o treime din numărul consilierilor locali în funcţie.

Data şedinţei 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 dispoziţiei de convocare pentru şedinţele ordinare;

b) în termen de 3 zile de la data comunicării dispoziţiei sau documentului de convocare pentru şedinţele extraordinare.

În caz de forţă majoră şi/sau de maximă urgenţă pentru rezolvarea intereselor locuitorilor comunei, ai oraşului sau ai municipiului/subdiviziunii administrativ-teritoriale ori în alte situaţii stabilite de regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului local, convocarea acestuia pentru şedinţa extraordinară, prin excepţie, se face de îndată.

Documentul de convocare cuprinde obligatoriu următoarele informaţii despre şedinţă:

a) data, ora şi locul desfăşurării;

b) proiectul ordinii de zi;

c) materialele înscrise pe proiectul ordinii de zi;

d) modalitatea prin care sunt puse la dispoziţia consilierilor locali, potrivit opţiunilor acestora, materialele înscrise pe proiectul ordinii de zi;

e) indicarea comisiilor de specialitate cărora le-au fost trimise spre avizare proiectele de hotărâri;

f) invitaţia de a formula şi depune amendamente asupra proiectelor de hotărâri.

Secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale transmite prefectului, sub semnătura sa, evidenţa prezenţei consilierilor locali la convocările pentru şedinţele care nu s-au putut desfăşura din lipsa cvorumului, în termen de 3 zile de la data convocării. Evidenţa transmisă prefectului precizează şi situaţiile în care, urmare a ultimei absenţe, 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 şedinţei.

c. Ordinea de zi. Proiectul ordinii de zi se redactează de către secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale şi 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 condiţiile legii. Este obligatorie înscrierea pe proiectul ordinii de zi a proiectelor de hotărâri care îndeplinesc condiţiile prevăzute de lege la art. 136 alin. (8), referitoare la documnetele care trebuie să însoțească proiectul.

Proiectul ordinii de zi a şedinţei consiliului local poate cuprinde proiecte de hotărâri, cu menţionarea titlului şi a iniţiatorului, 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 şi de utilitate publică în unităţile administrativ-teritoriale, după caz, precum şi orice alte probleme de interes local.

Proiectul ordinii de zi a şedinţei consiliului local se aduce la cunoştinţă locuitorilor comunei, ai oraşului sau ai municipiului/subdiviziunii administrativ-teritoriale prin mass-media, prin afişarea pe pagina de internet a unităţii administrativ-teritoriale sau prin orice alt mijloc de publicitate.

În comunele, în oraşele sau în municipiile în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, stabilit la ultimul recensământ, proiectul ordinii de zi se aduce la cunoştinţa publică şi în limba minorităţii naţionale respective.

Scoaterea unui proiect de hotărâre de pe proiectul ordinii de zi se face în situaţia în care acesta nu îndeplineşte condiţiile prevăzute la art. 136 alin. (8) sau numai cu acordul iniţiatorului, dacă acesta îndeplineşte condiţiile prevăzute la art. 136 alin. (8).

Ordinea de zi a şedinţei 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 condiţiile prevăzute la alin. (7), nu se acordă indemnizaţia cuvenită consilierilor locali pentru şedinţa respectivă.

d. Proiectele de hotărâri ale consiliului local. Potrivit art. 136, proiectele de hotărâri pot fi iniţiate de primar, de consilierii locali sau de cetăţeni. Elaborarea proiectelor se face de cei care le propun, cu sprijinul secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale şi al compartimentelor de resort din cadrul aparatului de specialitate al primarului.

Proiectele de hotărâri şi referatele de aprobare ale acestora se redactează în conformitate cu normele de tehnică legislative.

Proiectele de hotărâri ale consiliului local însoţite de referatele de aprobare ale acestora şi de alte documente de prezentare şi de motivare se înregistrează şi se transmit de secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale:

a) compartimentelor de resort din cadrul aparatului de specialitate al primarului în vederea analizării şi întocmirii rapoartelor de specialitate;

b) comisiilor de specialitate ale consiliului local în vederea dezbaterii şi întocmirii avizelor.

Nominalizarea compartimentelor de resort şi a comisiilor de specialitate cărora li se transmit proiectele de hotărâri ale consiliului local, precum şi celelalte documente, se face de către primar împreună cu secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale.

Odată cu transmiterea proiectelor de hotărâri se comunică şi data de depunere a rapoartelor şi a avizelor, avându-se grijă ca rapoartele compartimentelor de resort să poată fi transmise şi comisiilor de specialitate înainte de pronunţarea 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 unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, care dispune măsurile corespunzătoare înaintării lui către consilierii locali şi către iniţiatori, după caz, cel mai târziu în ziua şedinţei.

Alin. (8) al art. 136 precizează că fiecare proiect de hotărâre înscris pe ordinea de zi a şedinţei consiliului local este supus dezbaterii numai dacă este însoţit de:

a) referatul de aprobare, ca instrument de prezentare şi motivare, semnat de iniţiator;
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 legislaţia specială.

Secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale asigură îndeplinirea acestor condiţii şi aduce la cunoştinţa consiliului local cazul neîndeplinirii acestora înainte de adoptarea ordinii de zi. Rapoartele şi avizele prevăzute la alin. (8) trebuie întocmite în termenul prevăzutmai 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 şedinţelor 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 şedinţelor extraordinare. În situaţia şedinţelor extraordinare convocate de îndată, rapoartele compartimentelor de specialitate se întocmesc în procedură de urgenţă, cel târziu odată cu proiectul hotărârii.
Iniţiatorul proiectului îl poate retrage sau poate renunţa, în orice moment, la susţinerea acestuia.

e. Cvorumul şedinţelor consiliului local. Şedinţele consiliului local se desfăşoară legal în prezenţa majorităţii consilierilor locali în funcţie. Prezenţa consilierilor locali la şedinţă este obligatorie, cu excepţia cazului în care aceştia absentează motivat. Absenţa 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 forţă majoră; d) în cazul decesului soţiei/soţului consilierului local sau al unei rude de până la gradul al II-lea a consilierului local ales ori al soţiei/soţului acestuia, inclusiv; e) alte situaţii prevăzute în regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului local.

Consilierul local care absentează nemotivat de două ori consecutiv la şedinţele consiliului local este sancţionat, în condiţiile art. 233 al Codului administrativ.

Consilierii locali sunt obligaţi să îşi înregistreze prezenţa în evidenţa ţinută de secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale. Consilierul local care nu poate lua parte la şedinţă este obligat să aducă această situaţie la cunoştinţa secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale.

f. **Desfăşurarea şedinţelor consiliului local**. Şedinţele consiliului local sunt publice. Caracterul public al şedinţelor consiliului local este dat de: a) accesul celor interesaţi, în condiţiile legii, la procesele- verbale ale şedinţelor consiliului local; b) accesul celor interesaţi, în condiţiile legii, la proiectele de hotărâri, la hotărârile consiliului local, precum şi la instrumentele de prezentare şi de motivare a acestora; c) posibilitatea cetăţenilor cu domiciliul sau reşedinţa în unitatea/subunitatea administrativ-teritorială respectivă de a asista la şedinţele consiliului local şi/sau de a le urmări pe internet, în condiţiile regulamentului de organizare şi funcţionare a consiliului local.

Lucrările şedinţelor se desfăşoară în limba română. În consiliile locale în care consilierii locali aparţinând unei minorităţi naţionale reprezintă cel puţin 20% din numărul total, la şedinţele consiliului local se poate folosi şi limba minorităţii naţionale respective. În aceste cazuri se asigură, prin grija primarului, traducerea în limba română. În toate cazurile, documentele şedinţelor de consiliu local se întocmesc şi se aduc la cunoştinţă publică în limba română.

La lucrările consiliului local pot asista şi lua cuvântul, fără drept de vot, prefectul, preşedintele consiliului judeţean sau reprezentanţii acestora, deputaţii şi senatorii, miniştrii şi ceilalţi membri ai Guvernului, secretarii şi subsecretarii de stat, conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale, conducătorii compartimentelor de resort şi conducătorii

organismelor prestatoare de servicii publice sau de utilitate publică din unităţile administrativ-teritoriale, în problemele ce privesc domeniile lor de responsabilitate, precum şi alte persoane interesate, în condiţiile prevăzute în regulamentul de organizare şi funcţionare 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 şi ale regulamentului de organizare şi funcţionare a consiliului local.

Preşedintele de şedinţă este obligat să asigure luarea cuvântului de către iniţiator pentru susţinerea proiectului de hotărâre ori de câte ori acesta o solicită, precum şi de către delegatul sătesc, după caz.

Consilierii locali participă la dezbateri în ordinea înscrierii la cuvânt. Consilierii locali sunt obligaţi ca în cuvântul lor să se refere exclusiv la problema care formează obiectul dezbaterii.

Preşedintele de şedinţă are dreptul să limiteze durata luărilor de cuvânt, în funcţie de obiectul dezbaterii. În acest scop el poate propune consiliului local spre aprobare timpul alocat fiecărui vorbitor, precum şi timpul total de dezbatere a proiectului. De asemenea, preşedintele de şedinţă permite oricând unui consilier local să răspundă într-o problemă de ordin personal, în probleme prevăzute de regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului sau atunci când a fost nominalizat de un alt vorbitor.

Preşedintele de şedinţă sau reprezentantul oricărui grup de consilieri locali poate propune încheierea dezbaterii unei probleme puse în discuţia consiliului local. Propunerea de încheiere a dezbaterii se supune votului, iar discuţiile se sistează dacă propunerea este adoptată cu majoritate simplă.

Este interzisă adresarea de insulte sau calomnii de către consilierii locali prezenţi la şedinţă, precum şi dialogul dintre vorbitori şi persoanele aflate în sală.

Asupra proiectelor de hotărâri au loc dezbateri generale şi pe articole, consilierii locali, precum şi ceilalţi iniţiatori prezenţi la şedinţă putând formula amendamente de fond sau de formă. Amendamentele se supun votului consiliului local în ordinea în care au fost formulate.

Sinteza dezbaterilor din şedinţele consiliului local, precum şi modul în care şi-a exercitat votul fiecare consilier local în parte se consemnează într-un proces-verbal, semnat de preşedintele de şedinţă şi de secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale.

Preşedintele de şedinţă, împreună cu secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale îşi asumă, prin semnătură, responsabilitatea veridicităţii celor consemnate.

La începutul fiecărei şedinţe, secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale supune spre aprobare procesul-verbal al şedinţei anterioare. Consilierii locali şi primarul au dreptul ca, în cadrul şedinţei curente a consiliului local, să conteste conţinutul procesului-verbal şi să ceară menţionarea exactă a opiniilor exprimate în şedinţa anterioară.

Procesul-verbal semnat de preşedintele de şedinţă şi de către secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, precum şi documentele care au fost dezbătute în şedinţa anterioară se depun într-un dosar special al şedinţei respective, care se numerotează şi se sigilează de preşedintele de şedinţă şi de secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, după aprobarea procesului-verbal sau de către persoana cu atribuţii în acest sens, desemnată în condiţiile legii.

În termen de 3 zile de la data aprobării procesului-verbal al şedinţei, secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale afişează la sediul primăriei şi publică pe pagina de internet a unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale o copie a procesului-verbal al şedinţei.

g. Adoptarea hotărârilor consiliului local. În exercitarea atribuţiilor ce îi revin, consiliul local adoptă hotărâri, cu majoritate absolută sau simplă, după caz.

Prin excepţie, 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 funcţie.

Se adoptă cu majoritatea absolută a consilierilor locali în funcţie următoarele hotărâri ale consiliului local:

a) hotărârile privind bugetul local;
b) hotărârile privind contractarea de împrumuturi, în condiţiile legii;
c) hotărârile prin care se stabilesc impozite şi taxe locale;

d) hotărârile privind participarea la programe de dezvoltare judeţeană, regională, zonală sau de cooperare transfrontalieră;

e) hotărârile privind organizarea şi dezvoltarea urbanistică a localităţilor şi amenajarea teritoriului;

f) hotărârile privind asocierea sau cooperarea cu alte autorităţi publice, cu persoane juridice române sau străine;

g) hotărârile privind administrarea patrimoniului;

h) hotărârile privind exercitarea atribuţiilor 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 colectivităţilor locale la nivelul cărora sunt alese, la înfiinţarea, 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 funcţionări a consiliului local, stabilite prin legi speciale sau regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului local.

Votul consilierilor locali este individual şi poate fi deschis sau secret.

Votul deschis se exprimă prin oricare din următoarele modalităţi:

a) prin ridicarea mâinii;

b) prin apel nominal, efectuat de preşedintele de şedinţă;

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 excepţiile prevăzute de lege.

Pentru exercitarea votului secret se folosesc buletine de vot. Redactarea buletinelor de vot trebuie să fie fără echivoc. Pentru exprimarea opţiunii 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 opţiunea consilierului local sau au fost folosite ambele cuvinte prevăzute. Abţinerile se numără la voturile împotrivă.

Dacă pe parcursul desfăşurării şedinţei nu este întrunită majoritatea legală necesară pentru adoptarea proiectului de hotărâre, preşedintele de şedinţă amână votarea până la întrunirea acesteia. Dacă în urma dezbaterilor din şedinţa consiliului local se impun modificări de fond în conţinutul proiectului de hotărâre, la propunerea primarului, a secretarului sau a consilierilor locali şi cu acordul majorităţii consilierilor locali prezenţi, preşedintele de şedinţă retransmite proiectul de hotărâre, în vederea reexaminării de către iniţiator şi de către compartimentele de specialitate.

Proiectele de hotărâri respinse de consiliul local nu pot fi readuse în dezbaterea acestuia în cursul aceleiaşi şedinţe.

Semnarea şi contrasemnarea hotărârilor consiliului local. După desfăşurarea şedinţei, hotărârile consiliului local se semnează de către preşedintele de şedinţă şi se contrasemnează, pentru legalitate, de către secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale.

În cazul în care preşedintele de şedinţă refuză, în scris, să semneze, hotărârea consiliului local se semnează de cel puţin 2 consilieri locali dintre cei care au participat la şedinţă. Modalitatea de desemnare a acestor consilieri se stabileşte prin regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului local.

Secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale nu contrasemnează hotărârea în cazul în care consideră că aceasta este ilegală. În acest caz, în următoarea şedinţă a consiliului local, depune în scris şi expune în faţa acestuia opinia sa motivată, care se consemnează în procesul-verbal al şedinţei.

h. Funcţionarea comisiilor de specialitate. Comisiile de specialitate lucrează în plen şi deliberează cu votul majorităţii simple a membrilor lor. Participarea membrilor comisiei la şedinţele acesteia este obligatorie. Dacă absenţele continuă, fără a fi motivate, preşedintele comisiei poate propune consiliului local aplicarea sancţiunilor prevăzute la art. 233. Comisia poate invita să participe la şedinţele sale specialişti din cadrul aparatului de specialitate al primarului sau din afara acestuia. Au dreptul să participe la şedinţele comisiei şi iniţiatorii propunerilor ce stau la baza lucrărilor comisiei. Comisia poate invita şi alte persoane care să participe la dezbateri.

Şedinţele comisiei de specialitate sunt, de regulă, publice. Comisia poate hotărî ca unele şedinţe sau dezbaterea unor puncte de pe ordinea de zi să se desfăşoare cu uşile închise. Convocarea şedinţelor comisiei se face de către preşedintele acesteia cu cel puţin 3 zile înainte sau de îndată, în situaţia şedinţelor convocate în condiţiile art. 134 alin. (4).

Ordinea de zi se aprobă de comisie la propunerea preşedintelui. Oricare dintre membrii comisiei poate cere includerea pe ordinea de zi a unor probleme. Şedinţele comisiilor de specialitate se desfăşoară înaintea şedinţelor consiliului local, atunci când ordinea de zi a şedinţei acestuia cuprinde sarcini sau proiecte de hotărâri asupra cărora i se solicită avizul.

Pentru dezbaterea proiectelor de hotărâri sau a celorlalte probleme repartizate comisiei de către secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, preşedintele acesteia desemnează un consilier local care prezintă în cadrul şedinţei proiectele şi, după caz, celelalte probleme aflate pe ordinea de zi, care nu sunt prezentate de iniţiator.

Secretarul comisiei sau, în lipsa acestuia, consilierul local desemnat întocmeşte avizul, cu caracter consultativ, al comisiei, pe baza amendamentelor şi a propunerilor formulate de membrii acesteia, care au fost aprobate cu majoritatea voturilor consilierilor locali prezenţi. Avizele întocmite de comisie cuprind separat, cu motivarea necesară, atât amendamentele şi propunerile acceptate, cât şi cele respinse. Avizele întocmite sunt prezentate secretarului general al unităţii/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 situaţii comisia poate hotărî ca votul să fie secret, stabilind, de la caz la caz, şi modalitatea de exprimare a acestuia. Lucrările şedinţelor comisiei se consemnează, prin grija secretarului acesteia, într-un proces-verbal. După încheierea şedinţei, procesul-verbal este semnat de către preşedintele şi secretarul comisiei.

Preşedintele poate încuviinţa ca procesele-verbale ale şedinţelor să fie consultate de alte persoane interesate care nu au participat la şedinţă, cu excepţia proceselor-verbale întocmite în şedinţele ale căror lucrări s-au desfăşurat cu uşile închise.

i. Delegatul sătesc. Locuitorii satelor care nu au consilieri locali aleşi în consiliile locale sunt reprezentaţi la şedinţele consiliului local de un delegat sătesc. Delegatul sătesc este asimilat aleşilor 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 puţin 15 zile înainte şi desfăşurată în prezenţa primarului sau a viceprimarului şi a secretarului general al unităţii administrativ-teritoriale.

Alegerea delegatului sătesc se face cu majoritatea voturilor celor prezenţi la această adunare, consemnată într-un proces-verbal care se prezintă în prima şedinţă a consiliului local. La adunarea sătească pot participa toţi cetăţenii cu drept de vot din satul respectiv.

Încetarea de drept a mandatului delegatului sătesc are loc în următoarele situaţii:

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 unităţii 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 interdicţie judecătorească;

f) pierderea drepturilor electorale;

g) deces.

În situaţiile 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 funcţie a delegatului sătesc şi alegerea, în termen de 20 de zile de la eliberare, a unei alte persoane în această funcţie, în condiţiile prevazute pentru alegerea delegatului sătesc, care se aplică în mod corespunzător.

La discutarea problemelor privind satele pe care le reprezintă, delegaţii săteşti sunt invitaţi în mod obligatoriu. Delegaţii săteşti au dreptul de a se exprima cu privire la problemele discutate, opinia acestora fiind consemnată în procesul-verbal al şedinţei.

j. 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 întruneşte cel puţin într-o şedinţă ordinară sau extraordinară, pe durata a patru luni calendaristice consecutive, deşi a fost convocat conform prevederilor legale;

b) în cazul în care nu a adoptat nicio hotărâre în 3 şedinţe ordinare sau extraordinare ţinute pe durata a patru luni calendaristice consecutive;

c) în cazul în care numărul consilierilor locali în funcţie este mai mic decât jumătatea numărului membrilor consiliului local şi nu a putut fi completat cu supleanţi în condiţiile art. 122.

Primarul, viceprimarul, secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, prefectul sau orice altă persoană interesată sesizează instanţa de contencios administrativ cu privire la cazurile prevăzute mai sus. Instanţa analizează situaţia de fapt şi se pronunţă cu privire la dizolvarea consiliului local. Hotărârea instanţei este definitivă şi se comunică prefectului.

2. Referendumul local. Potrivit art. 144, consiliul local poate fi dizolvat prin referendum local, organizat în condiţiile legii. Referendumul se organizează ca urmare a cererii adresate în acest sens prefectului de cel puţin 25% din numărul cetăţenilor cu drept de vot înscrişi în Registrul electoral cu domiciliul sau reşedinţa în unitatea administrativ-teritorială. Cererea cuprinde motivele ce au stat la baza acesteia, numele şi prenumele, data şi locul naşterii, seria şi numărul buletinului sau ale cărţii de identitate şi semnătura olografă ale cetăţenilor care au solicitat organizarea referendumului.

Cheltuielile pentru organizarea referendumului local se suportă din bugetul unităţii 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 şi al consiliului judeţean şi un judecător de la judecătoria în a cărei rază teritorială se află unitatea administrativ-teritorială în cauză. Secretariatul comisiei este asigurat de instituţia prefectului.

Referendumul local este valabil dacă s-au prezentat la urne cel puţin 30% din numărul total al locuitorilor cu drept de vot înscrişi în Registrul electoral cu domiciliul sau reşedinţa în unitatea administrativ-teritorială. Activitatea consiliului local încetează înainte de termen dacă s-au pronunţat în acest sens cel puţin jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate, iar rezultatul referendumului a fost validat în condiţiile legii.

Organizarea alegerilor după dizolvarea consiliului local sau după validarea rezultatului referendumului. În termen de maximum 90 de zile de la rămânerea definitivă a hotărârii judecătoreşti 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 autorităţilor cu atribuţii 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 absenţa acestuia, secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale rezolvă problemele curente ale comunei, oraşului sau municipiului, cu respectarea competenţelor şi atribuţiilor ce îi revin, potrivit legii.

În situaţia excepţională în care consiliul local a fost dizolvat, primarul se află în imposibilitatea exercitării atribuţiilor sale ca urmare a încetării sau suspendării mandatului său ori a altor situaţii prevăzute de lege, iar funcţia de secretar general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale este vacantă, prefectul numeşte prin ordin o persoană prin detaşare, în condiţiile părţii a VI-a titlul II, care să exercite atribuţiile de secretar general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale pentru a rezolva problemele curente ale comunei, oraşului sau municipiului, până la ocuparea funcţiei publice de conducere de secretar general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale în condiţiile legii.

Persoana desemnată trebuie să îndeplinească condiţiile de studii şi vechime în specialitatea studiilor necesare pentru ocuparea funcţiei de secretar general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale prevăzute la titlul VII al prezentei părţi şi la partea a VI-a titlul II. În această situaţie, prin excepţie de la prevederile părţii a VI-a titlul II din Codul adminitrativ, concursul pentru ocuparea funcţiei publice de conducere de secretar general al comunei, al oraşului sau al municipiului, după caz, se organizează de instituţia prefectului.

Numirea în funcţia de secretar general al comunei, al oraşului sau al municipiului, după caz, se face, în situaţia prevăzută la alin. (2) sau în situaţia în care procedura de organizare a concursului a fost demarată anterior situaţiei excepţionale prevăzute la alin. (2), de către prefect, dacă nu a încetat situaţia care a determinat imposibilitatea exercitării atribuţiilor de către primar.

II.2. Primarul

Comunele, oraşele şi municipiile au câte un primar şi câte un viceprimar, iar municipiile reşedinţă de judeţ au câte un primar şi câte 2 viceprimari, aleşi în condiţiile legii. Funcţia de primar şi funcţia de viceprimar sunt funcţii de demnitate publică.

1. **Validarea alegerii primarului.** Mandatul primarului declarat ales este validat în termen de 20 de zile de la data desfăşurării alegerilor de către judecătoria în a cărei rază teritorială se află circumscripţia electorală pentru care au avut loc alegeri, în procedură necontencioasă.

Validarea se realizează la judecătorie, după depunerea raportului detaliat al veniturilor şi cheltuielilor electorale, potrivit legii privind finanţarea partidelor politice şi a campaniilor electorale, prin încheiere pronunţată în camera de consiliu, fără a fi aplicabilă procedura de regularizare a cererii.

Invalidarea alegerii primarului se poate pronunţa în cazul în care se constată, potrivit legii privind alegerea autorităţilor administraţiei publice locale, încălcarea condiţiilor 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 şi secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, care are obligaţia aducerii la cunoştinţă publică prin afişarea acesteia la sediul unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, în termen de cel mult 24 de ore de la comunicare.

În termen de 2 zile de la aducerea la cunoştinţă publică, cei interesaţi pot formula apel împotriva încheierii judecătoriei de validare sau invalidare a alegerii primarului la tribunal. Apelul se soluţionează de tribunal în termen de 5 zile de la sesizare, hotărârea fiind definitivă. Hotărârea se comunică de îndată prefectului, secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, primarului declarat ales şi se aduce la cunoştinţă publică. Pronunţarea încheierii judecătoriei, respectiv pronunţarea 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 pronunţare.

Rezultatul validării sau invalidării alegerii primarului se prezintă în prima şedinţă privind ceremonia de constituire sau, după caz, într-o şedinţă extraordinară a consiliului local. În caz de invalidare a alegerii primarului, Guvernul, la propunerea autorităţilor cu atribuţii în organizarea alegerilor locale, pe baza solicitării prefectului, stabileşte 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 judecătoreşti, în condiţiile legii.

Depunerea jurământului şi intrarea în exerciţiul de drept al mandatului. Primarul depune jurământul în prima şedinţă privind ceremonia de constituire a consiliului local sau în faţa judecătorului delegat, în camera de consiliu, în cazul în care prima şedinţă 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 exerciţiul de drept al mandatului.

Mandatul primarului. Mandatul primarului este de 4 ani. Durata mandatului constituie vechime în muncă şi 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.

2. Rolul, numirea şi eliberarea din funcţie a viceprimarului.

Viceprimarul este subordonat primarului şi, în situaţiile prevăzute de lege, înlocuitorul de drept al acestuia, situaţie în care exercită, în numele primarului, atribuţiile ce îi revin acestuia.

Primarul poate delega o parte din atribuţiile sale viceprimarului. Pe durata exercitării mandatului, viceprimarul îşi păstrează statutul de consilier local, fără a beneficia de indemnizaţia aferentă acestui statut, fiindu-i aplicabile incompatibilităţile specifice funcţiei de viceprimar prevăzute de cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003, cu modificările şi 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 şi 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 situaţia în care se aleg doi viceprimari, sunt declaraţi aleşi candidaţii care au obţinut votul majorităţii absolute. În această situaţie, consiliul local desemnează, prin hotărâre, care dintre cei doi viceprimari exercită primul calitatea de înlocuitor de drept al primarului.

Eliberarea din funcţie a viceprimarului se poate face de consiliul local, prin hotărâre adoptată, prin vot secret, cu majoritatea a două treimi din numărul consilierilor în funcţie, la propunerea temeinic motivată a primarului sau a unei treimi din numărul consilierilor locali în funcţie. Eliberarea din funcţie a viceprimarului nu se poate face în ultimele 6 luni ale mandatului consiliului local.

La deliberarea şi adoptarea hotărârilor care privesc alegerea sau eliberarea din funcţie a viceprimarului participă şi votează consilierul local care candidează la funcţia de viceprimar, respectiv viceprimarul în funcţie a cărui schimbare se propune.

Indemnizaţia primarului şi a viceprimarului. Pe durata mandatului, primarii şi viceprimarii au dreptul la o indemnizaţie lunară, stabilită potrivit legii privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. Primarii şi viceprimarii au dreptul la decontarea, în condiţiile legii, a cheltuielilor legate de exercitarea mandatului, respectiv plata cheltuielilor de transport, cazare, indemnizaţia de delegare sau deplasare, după caz, precum şi a altor cheltuieli prevăzute de lege, altele decât indemnizaţia amintită anterior.

3. Rolul şi atribuţiile primarului.

a. Rolul primarului.

Potrivit art. 154 din Codul administrative, primarul asigură respectarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, a prevederilor Constituţiei, precum şi punerea în aplicare a legilor, a decretelor Preşedintelui României, a ordonanţelor şi hotărârilor Guvernului, a hotărârilor consiliului local. Primarul dispune măsurile necesare şi acordă sprijin pentru aplicarea ordinelor şi instrucţiunilor cu caracter normativ ale miniştrilor, ale celorlalţi conducători ai autorităţilor administraţiei publice centrale, ale prefectului, a dispoziţiilor preşedintelui consiliului judeţean, precum şi a hotărârilor consiliului judeţean, în condiţiile legii.

Pentru punerea în aplicare a activităţilor date în competenţa sa prin actele prevăzute la alin. (1), primarul are în subordine un aparat de specialitate. Aparatul de specialitate al primarului este structurat pe compartimente funcţionale încadrate cu funcţionari publici şi personal contractual.

Primarul conduce instituţiile publice de interes local, precum şi serviciile publice de interes local.

Primarul participă la şedinţele consiliului local şi are dreptul să îşi exprime punctul de vedere asupra tuturor problemelor înscrise pe ordinea de zi, precum şi de a formula amendamente de fond sau de formă asupra oricăror proiecte de hotărâri, inclusiv ale altor iniţiatori. Punctul de vedere al primarului se consemnează, în mod obligatoriu, în procesul-verbal al şedinţei.

În calitatea sa de autoritate publică executivă a administraţiei publice locale, primarul reprezintă unitatea administrativ-teritorială în relaţiile cu alte autorităţi publice, cu persoanele fizice sau juridice române şi străine, precum şi în justiţie.

b. Atribuţiile primarului. Potrivit art. 155, alin. (1), primarul îndeplineşte următoarele categorii principale de atribuţii:

a) atribuţii exercitate în calitate de reprezentant al statului, în condiţiile legii;
b) atribuţii referitoare la relaţia cu consiliul local;
c) atribuţii referitoare la bugetul local al unităţii administrativ-teritoriale;
d) atribuţii privind serviciile publice asigurate cetăţenilor, de interes local;
e) alte atribuţii stabilite prin lege.

În temeiul alin. (1) lit. a), primarul, în calitate de reprezentant al statului îndeplineşte:

a) funcţia de ofiţer de stare civilă şi de autoritate tutelară şi asigură funcţionarea serviciilor publice locale de profil;

b) atribuţii privind organizarea şi desfăşurarea alegerilor, referendumului şi a recensământului;

c) îndeplineşte alte atribuţii stabilite prin lege.

În exercitarea atribuţiilor de autoritate tutelară şi de ofiţer de stare civilă, a sarcinilor ce îi revin din actele normative privitoare la recensământ, la organizarea şi desfăşurarea alegerilor, la luarea măsurilor de protecţie civilă, precum şi a altor atribuţii stabilite prin lege, primarul acţionează şi ca reprezentant al statului în comuna, în oraşul sau în municipiul în care a fost ales. În această calitate, primarul poate solicita prefectului, în condiţiile legii, sprijinul conducătorilor serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale, dacă sarcinile ce îi revin nu pot fi rezolvate prin aparatul de specialitate (art. 156 din Codul administrativ).

În exercitarea atribuţiilor prevăzute la alin. (1) lit. b) - atribuţii referitoare la relaţia cu consiliul local, primarul:

a) prezintă consiliului local, în primul trimestru al anului, un raport anual privind starea economică, socială şi de mediu a unităţii administrativ-teritoriale, care se publică pe pagina de internet a unităţii administrativ-teritoriale în condiţiile legii;

b) participă la şedinţele consiliului local şi dispune măsurile necesare pentru pregătirea şi desfăşurarea în bune condiţii a acestora;

c) prezintă, la solicitarea consiliului local, alte rapoarte şi informări;

d) elaborează, în urma consultărilor publice, proiectele de strategii privind starea economică, socială şi de mediu a unităţii administrativ-teritoriale, le publică pe site-ul unităţii administrativ-teritoriale şi le supune aprobării consiliului local.

În exercitarea atribuţiilor prevăzute la alin. (1) lit. c) - atribuţii referitoare la bugetul local al unităţii administrativ-teritoriale, primarul:

a) exercită funcţia de ordonator principal de credite;

b) întocmeşte proiectul bugetului unităţii administrativ-teritoriale şi contul de încheiere a exerciţiului bugetar şi le supune spre aprobare consiliului local, în condiţiile şi la termenele prevăzute de lege;

c) prezintă consiliului local informări periodice privind execuţia bugetară, în condiţiile legii;

d) iniţiază, în condiţiile legii, negocieri pentru contractarea de împrumuturi şi emiterea de titluri de valoare în numele unităţii administrativ-teritoriale;

e) verifică, prin compartimentele de specialitate, corecta înregistrare fiscală a contribuabililor la organul fiscal teritorial, atât a sediului social principal, cât şi a sediului secundar.

În exercitarea atribuţiilor prevăzute la alin. (1) lit. d) - atribuţii privind serviciile publice asigurate cetăţenilor, primarul:

a) coordonează realizarea serviciilor publice de interes local, prin intermediul aparatului de specialitate sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes local;

b) ia măsuri pentru prevenirea şi, după caz, gestionarea situaţiilor de urgenţă;

c) ia măsuri pentru organizarea executării şi executarea în concret a activităţilor din domeniile prevăzute la art. 129 alin. (6) şi (7);

d) ia măsuri pentru asigurarea inventarierii, evidenţei statistice, inspecţiei şi controlului furnizării serviciilor publice de interes local prevăzute la art. 129 alin. (6) şi (7), precum şi a bunurilor din patrimoniul public şi privat al unităţii administrativ-teritoriale;

e) numeşte, sancţionează şi dispune suspendarea, modificarea şi încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condiţiile legii, pentru personalul din cadrul aparatului de specialitate, precum şi pentru conducătorii instituţiilor şi serviciilor publice de interes local;

f) asigură elaborarea planurilor urbanistice prevăzute de lege, le supune aprobării consiliului local şi acţionează pentru respectarea prevederilor acestora;

g) emite avizele, acordurile şi autorizaţiile date în competenţa sa prin lege şi alte acte normative, ulterior verificării şi certificării de către compartimentele de specialitate din punctul de vedere al regularităţii, legalităţii şi de îndeplinire a cerinţelor tehnice;

h) asigură realizarea lucrărilor şi ia măsurile necesare conformării cu prevederile angajamentelor asumate în procesul de integrare europeană în domeniul protecţiei mediului şi gospodăririi apelor pentru serviciile furnizate cetăţenilor.

Primarul desemnează funcţionarii publici anume împuterniciţi să ducă la îndeplinire obligaţiile privind comunicarea citaţiilor şi a altor acte de procedură, în condiţiile Legii nr. 135/2010, cu modificările şi completările ulterioare.

Pentru exercitarea corespunzătoare a atribuţiilor sale, primarul colaborează cu serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale, precum şi cu autorităţile administraţiei publice locale şi judeţene.

Numirea conducătorilor instituţiilor publice de interes local, respectiv ai serviciilor publice de interes local se face pe baza concursului sau examenului organizat potrivit procedurilor şi criteriilor aprobate de consiliul local la propunerea primarului, în condiţiile părţii a VI-a titlul II capitolul VI sau titlul III capitolul IV, după caz.

c. Delegarea atribuţiilor. Primarul poate delega, prin dispoziţie, atribuţiile ce îi sunt conferite de lege şi alte acte normative viceprimarului, secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, conducătorilor compartimentelor funcţionale sau personalului din aparatul de specialitate, administratorului public, precum şi conducătorilor instituţiilor şi serviciilor publice de interes local, în funcţie de competenţele ce le revin în domeniile respective.

Dispoziţia de delegare trebuie să prevadă perioada, atribuţiile delegate şi limitele exercitării atribuţiilor delegate, sub sancţiunea nulităţii. Dispoziţia de delegare nu poate avea ca obiect toate atribuţiile prevăzute de lege în sarcina primarului. Delegarea de atribuţii se face numai cu informarea prealabilă a persoanei căreia i se deleagă atribuţiile. Persoana căreia i-au fost delegate atribuţii în aceste condiţii, exercită pe perioada delegării atribuţiile funcţiei pe care o deţine, precum şi atribuţiile delegate; este interzisă subdelegarea atribuţiilor. Persoana căreia i-au fost delegate atribuţii răspunde civil, administrativ sau penal, după caz, pentru faptele săvârşite cu încălcarea legii în exercitarea acestor atribuţii.

d. Cabinetul primarului şi viceprimarului

Primarii şi viceprimarii comunelor, ai oraşelor, ai municipiilor şi ai sectoarelor municipiului Bucureşti pot înfiinţa, în limita numărului maxim de posturi aprobate, cabinetul primarului, respectiv al viceprimarului, în condiţiile prevăzute de partea a VI-a titlul III capitolul II, din codul administrativ.

4. **Suspendarea şi încetarea mandatului primarului.**

4.1. **Potrivit art. 159, alin.** (1), mandatul primarului se suspendă de drept în următoarele situaţii:

a) a fost dispusă măsura arestării preventive;

b) a fost dispusă măsura arestului la domiciliu.

Aceste măsuri, dispuse în condiţiile Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările şi completările ulterioare, se comunică de îndată de către instanţa de judecată prefectului, care, prin ordin, în termen de maximum 48 de ore de la comunicare, constată suspendarea mandatului. Ordinul de suspendare se comunică, în termen de maximum 48 de ore de la emitere, primarului.

Suspendarea durează până la încetarea situaţiilor mai sus precizate. În cazul în care faţă de primarul suspendat din funcţie a fost dispusă clasarea ori renunţarea la urmărirea penală sau instanţa judecătorească a dispus achitarea sau încetarea procesului penal, acesta are dreptul, în condiţiile legii, la plata drepturilor salariale corespunzătoare perioadei în care a fost suspendat.

Toate aceste prevederi se aplica şi viceprimarului.

4.2. Potrivit art. 160, alin. (1), **mandatul primarului încetează de drept**, în următoarele cazuri:

a) demisie;

b) constatarea şi sancţionarea, în condiţiile legii privind integritatea în exercitarea funcţiilor şi demnităţilor 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 interdicţie judecătorească;

f) pierderea drepturilor electorale;

g) imposibilitatea exercitării funcţiei din cauza unei boli grave, certificate, sau a altor motive temeinice dovedite, care nu permit desfăşurarea activităţii în bune condiţii timp de 6 luni, pe parcursul unui an calendaristic;

h) pierderea, prin demisie, a calităţii de membru al partidului politic sau al organizaţiei minorităţii naţionale pe a cărei listă a fost ales;

i) condamnarea prin hotărâre rămasă definitivă pentru săvârşirea unei infracţiuni electorale pe durata procesului electoral în cadrul căruia a fost ales, indiferent de pedeapsa aplicată şi 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) şi h), este data apariţiei evenimentului sau a împlinirii condiţiilor care determină situaţia de încetare, după caz.

Data încetării de drept a mandatului în cazul prevăzut la alin. (1) lit. b), în situaţia 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 condiţiile legii privind integritatea în exercitarea funcţiilor şi demnităţilor publice. În situaţia în care este contestată legalitatea acestui act, data încetării de drept a mandatului este data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti.

Încetarea mandatului de primar în cazul schimbării domiciliului în altă unitate administrativ-teritorială poate interveni în aceleaşi condiţii ca şi încetarea mandatului consilierului local.

În cazurile prevăzute la alin. (1) lit. d)-f) şi i), încetarea mandatului poate avea loc numai după rămânerea definitivă a hotărârii judecătoreşti.

Potrivit art. 161**, primarul poate demisiona**, anunţând în scris consiliul local şi prefectul. La prima şedinţă 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 unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, precum şi actele din care rezultă motivul legal de încetare a mandatului. Referatul secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale se transmite prefectului în termen de 10 zile de la data intervenirii situaţiei de încetare de drept a mandatului primarului. Ordinul prefectului poate fi atacat de primar la instanţa de contencios administrativ în termen de 10 zile de la comunicare.

Instanţa de contencios administrativ este obligată să se pronunţe 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 instanţe este definitivă.

Data organizării alegerilor pentru funcţia de primar se stabileşte de către Guvern, la propunerea autorităţilor cu atribuţii 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 instanţa de contencios administrativ) sau de la data pronunţării hotărârii instanţei, în condiţiile atacării ordinului prefectului, potrivit legii.

4.3. 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 şi 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, oraşului sau municipiului, ca urmare a nesocotirii de către acesta a intereselor generale ale colectivităţii locale sau a neexercitării atribuţiilor 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 şi prenumele, data şi locul naşterii, seria şi numărul buletinului sau ale cărţii de identitate şi semnătură olografă ale cetăţenilor care au solicitat organizarea referendumului.

Organizarea referendumului trebuie să fie solicitată, în scris, de cel puţin 25% dintre locuitorii cu drept de vot înscrişi în Registrul electoral cu domiciliul sau reşedinţa în unitatea administrativ-teritorială. Acest procent trebuie să fie realizat în fiecare dintre localităţile componente ale comunei, oraşului sau municipiului.

4.4. Exercitarea temporară a atribuţiilor primarului. În caz de vacanţă a funcţiei de primar, în caz de suspendare din funcţie a acestuia, precum şi în situaţiile de imposibilitate de exercitare a mandatului, atribuţiile ce îi sunt conferite de lege sunt exercitate de drept de viceprimar sau, după caz, de unul dintre viceprimari, desemnat de consiliul local în condiţiile art. 152 alin. (4), cu respectarea drepturilor şi obligaţiilor corespunzătoare funcţiei. Pe perioada exercitării de drept a atribuţiilor de primar, viceprimarul îşi păstrează dreptul de vot în cadrul consiliului local şi primeşte o indemnizaţie lunară unică egală cu cea a funcţiei de primar.

În această situaţie, consiliul local poate delega, prin hotărâre, din rândul membrilor săi, un consilier local care îndeplineşte temporar atribuţiile viceprimarului, cu respectarea drepturilor şi obligaţiilor corespunzătoare funcţiei. Pe perioada exercitării funcţiei de viceprimar, consilierul local beneficiază de o unică indemnizaţie lunară egală cu cea a funcţiei de viceprimar. Consiliul local poate hotărî retragerea delegării consilierului local care îndeplineşte temporar atribuţiile viceprimarului desemnat înainte de încetarea situaţiilor de vacanţă sau suspendare din funcţie a primarului.

Consiliul local poate hotărî înlocuirea viceprimarului care exercită primul calitatea de înlocuitor de drept al primarului, ales în condiţiile art. 152 alin. (4).

În situaţia în care sunt suspendaţi din funcţie, în acelaşi timp, atât primarul, cât şi viceprimarul, precum şi în situaţiile de imposibilitate de exercitare de către aceştia a mandatului, consiliul local deleagă

un consilier local care îndeplineşte atât atribuţiile primarului, cât şi pe cele ale viceprimarului, până la încetarea situaţiei respective, cu respectarea drepturilor şi obligaţiilor corespunzătoare funcţiei de primar. Pe perioada exercitării atribuţiilor de primar, precum şi de viceprimar, consilierul local beneficiază de o unică indemnizaţie lunară egală cu cea a funcţiei de primar.

Dacă devin vacante, în acelaşi timp, atât funcţia de primar, cât şi cea de viceprimar, consiliul local alege un nou viceprimar, prevederile de mai sus referitoare la exercitarea temporară a atribuţiilor primarului de către viceprimar în caz de vacanță a funcţiei de primar, respectiv referitoare la delegarea prin hotărâre, a unui consilier local care să îndeplinească temporar atribuţiile viceprimarului, aplicându-se până la alegerea unui nou primar.

II.3.Administraţia publică a municipiului Bucureşti

Municipiul Bucureşti şi sectoarele acestuia au un primar general, respectiv câte un primar şi câte doi viceprimari. Validarea alegerii primarului general al municipiului Bucureşti se face de preşedintele Tribunalului Bucureşti, în condiţiile art. 149 din Codul administrativ.

Autorităţile administraţiei publice locale din municipiul Bucureşti sunt Consiliul General al Municipiului Bucureşti şi consiliile locale ale sectoarelor, ca autorităţi deliberative, precum şi primarul general al municipiului Bucureşti şi primarii sectoarelor, ca autorităţi executive, alese în condiţiile legii pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice local.

Organizarea şi funcţionarea consiliilor locale ale sectoarelor şi Consiliului General al Municipiului Bucureşti. Consiliile locale ale sectoarelor municipiului Bucureşti şi Consiliul General al Municipiului Bucureşti se constituie, funcţionează şi pot fi dizolvate în condiţiile prevăzute de dispoziţiile codului administrativ pentru consiliile locale, care se aplică în mod corespunzător.

Consiliul General al Municipiului Bucureşti îndeplineşte atribuţiile prevăzute la art. 129, care se aplică în mod corespunzător. Consiliile locale ale sectoarelor municipiului Bucureşti exercită, în principal, următoarele atribuţii:

a) aleg viceprimarii, la propunerea primarului sau a consilierilor locali, din rândul consilierilor; viceprimarii îşi păstrează calitatea de consilieri;

b) aprobă regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului local;

c) avizează studii, prognoze şi programe de dezvoltare economico-socială, de organizare şi amenajare a teritoriului şi urbanism, inclusiv participarea la programe de dezvoltare regională şi zonală, în condiţiile legii, pe care le supune spre aprobare Consiliului General al Municipiului Bucureşti;

d) aprobă bugetul local al subdiviziunii administrativ-teritoriale, împrumuturile, virările de credite şi modul de utilizare a rezervei bugetare; aprobă contul de încheiere a exerciţiului bugetar;

e) stabilesc taxe locale, precum şi taxe speciale, în condiţiile legii;

f) aprobă, la propunerea primarului, în condiţiile legii, organigrama, statul de funcţii, numărul de personal şi regulamentul de organizare şi funcţionare ale aparatului de specialitate şi ale instituţiilor publice de interes local;

g) administrează, în condiţiile legii, bunurile proprietate publică sau privată a municipiului, de pe raza teritorială a sectorului, pe baza hotărârii Consiliului General al Municipiului Bucureşti;

h) hotărăsc cu privire la concesionarea sau închirierea serviciilor publice de sub autoritatea lor, în condiţiile legii;

i) înfiinţează instituţii, societăţi de interes local şi servicii publice; instituie, cu respectarea criteriilor generale stabilite prin lege, norme de organizare şi funcţionare pentru instituţiile publice de interes local, precum şi pentru societăţile pe care le înfiinţează sau care se află sub autoritatea lor;

j) aprobă, în condiţiile legii, documentaţiile de urbanism;

k) aprobă, în limitele competenţelor lor, documentaţiile tehnico-economice pentru lucrările de investiţii de interes local şi asigură condiţiile necesare pentru realizarea lor, în concordanţă cu prevederile planului urbanistic general al municipiului Bucureşti şi ale regulamentului aferent;

l) asigură, potrivit competenţelor lor, condiţiile necesare bunei funcţionări a instituţiilor şi serviciilor publice de educaţie, sănătate, cultură, tineret şi sport, apărarea ordinii publice, de interes local; urmăresc şi controlează activitatea acestora;

m) contribuie la organizarea activităţilor ştiinţifice, culturale, artistice, sportive şi de agrement;

n) contribuie la asigurarea ordinii publice, analizează activitatea poliţiei locale şi propun măsuri de îmbunătăţire a acesteia;

o) acţionează pentru protecţia şi refacerea mediului, în scopul creşterii calităţii vieţii; contribuie la protecţia, conservarea, restaurarea şi punerea în valoare a monumentelor istorice şi de arhitectură, a parcurilor şi a rezervaţiilor naturale;

p) contribuie la realizarea măsurilor de protecţie şi asistenţă socială, asigură protecţia drepturilor copilului, potrivit legislaţiei în vigoare; aprobă criteriile pentru repartizarea locuinţelor sociale; înfiinţează şi asigură funcţionarea unor instituţii de binefacere de interes local;

q) înfiinţează şi organizează târguri, pieţe, oboare, locuri şi parcuri de distracţie, baze sportive şi asigură buna funcţionare a acestora;

r) hotărăsc, în condiţiile legii, cu acordul Consiliului General al Municipiului Bucureşti, cooperarea sau asocierea cu autorităţi ale administraţiei publice locale din ţară sau din străinătate, precum şi aderarea la asociaţii naţionale şi internaţionale ale autorităţilor administraţiei publice locale, în vederea promovării unor interese comune;

s) hotărăsc, în condiţiile legii, cu acordul prealabil al Consiliului General al Municipiului Bucureşti, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine, cu organizaţii neguvernamentale şi cu alţi parteneri sociali, în vederea finanţării şi realizării în comun a unor acţiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local;

ş) asigură libertatea comerţului şi încurajează libera iniţiativă, în condiţiile legii;

t) sprijină, în condiţiile legii, activitatea cultelor religioase.

Atribuţiile prevăzute la alin. (2) lit. c), e), g)-i), r) şi s) pot fi exercitate numai pe baza împuternicirii exprese date prin hotărâre a Consiliului General al Municipiului Bucureşti. Consiliile locale ale sectoarelor exercită şi alte atribuţii stabilite prin lege sau delegate de Consiliul General al Municipiului Bucureşti.

Primarii şi viceprimarii municipiului Bucureşti şi ai sectoarelor acestuia. Primarii şi viceprimarii sectoarelor municipiului Bucureşti funcţionează în condiţiile prevăzute de Codul administrative pentru primarii şi viceprimarii comunelor, oraşelor şi municipiilor şi îndeplinesc atribuţiile stabilite de prezentul cod pentru aceştia, cu excepţia celor referitoare la consultarea populaţiei prin referendum, organizat pentru soluţionarea problemelor locale de interes deosebit, şi la măsurile prevăzute de lege pentru desfăşurarea adunărilor publice, care se exercită numai de primarul general al municipiului Bucureşti.

Primarilor şi viceprimarilor sectoarelor municipiului Bucureşti li se aplică în mod corespunzător dispoziţiile cu privire la suspendarea şi încetarea mandatului.

Primarul general şi viceprimarii municipiului Bucureşti funcţionează şi îndeplinesc atribuţiile prevăzute pentru primarii şi viceprimarii comunelor şi oraşelor, care se aplică în mod corespunzător. Primarului general şi viceprimarilor municipiului Bucureşti li se aplică în mod corespunzător dispoziţiile prevăzute cu privire la suspendarea şi încetarea mandatului.

Secretarul general al municipiului Bucureşti şi secretarii generali ai sectoarelor. Secretarilor generali ai sectoarelor municipiului Bucureşti şi secretarului general al municipiului Bucureşti le sunt aplicabile în mod corespunzător prevederile titlului VII capitolul I al prezentei părţi şi ale părţii a VI-a titlul II din Codul administrative.

Relaţia dintre autorităţile administraţiei publice din municipiul Bucureşti. Hotărârile Consiliului General al Municipiului Bucureşti şi dispoziţiile cu caracter normativ ale primarului general sunt

obligatorii şi pentru autorităţile administraţiei publice locale organizate în sectoarele municipiului Bucureşti.

Primarul general al municipiului Bucureşti împreună cu primarii sectoarelor municipiului Bucureşti se întrunesc cel puţin o dată pe lună, la convocarea primarului general sau la propunerea a cel puţin 3 primari de sectoare. La şedinţe se analizează modul în care sunt duse la îndeplinire hotărârile Consiliului General al Municipiului Bucureşti şi dispoziţiile cu caracter normativ ale primarului general şi se prezintă informări reciproce privitoare la activitatea consiliilor locale de sector, avându-se în vedere corelarea unor activităţi necesare în vederea bunei funcţionări a administraţiei municipiului Bucureşti. La şedinţe poate fi invitat şi prefectul municipiului Bucureşti.

Primarii sectoarelor participă de drept la şedinţele Consiliului General al Municipiului Bucureşti şi pot avea intervenţii la dezbaterea problemelor aflate pe ordinea de zi. La şedinţele comisiilor Consiliului General al Municipiului Bucureşti pot participa preşedinţii comisiilor de specialitate ale consiliilor locale de sector. Preşedinţii comisiilor de specialitate ale consiliilor locale de sector au dreptul să intervină la discuţii, fără a avea drept de vot.

II.4. Consiliul judeţean

1. Rolul şi componenţa consiliului judeţean. Consiliul judeţean este autoritatea administraţiei publice locale, constituită la nivel judeţean pentru coordonarea activităţii consiliilor comunale, orăşeneşti şi municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean.

Consiliul judeţean este compus din consilieri judeţeni aleşi în condiţiile legii pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale. Numărul membrilor fiecărui consiliu judeţean se stabileşte prin ordin al prefectului, în funcţie de numărul locuitorilor judeţului, conform populaţiei după domiciliu raportate de Institutul Naţional de Statistică la data de 1 ianuarie a anului în care se organizează alegerile, după cum urmează:

Nr. crt	Numărul locuitorilor judeţului	Numărul consilierilor judeţeni
1	Până la 350 000	30
2	Între 350 001 și 500 000	32
3	Înte 500 001 și 650 000	34
4	Peste 650 000	36

Consiliul judeţean se completează cu preşedintele consiliului judeţean, ales în condiţiile legii pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale, care are drept de vot şi conduce şedinţele acestuia. Funcţia de preşedinte al consiliului judeţean şi funcţia de vicepreşedinte al consiliului judeţean sunt funcţii de demnitate publică.

2. Constituirea consiliului judeţean

Dispoziţiile art. 113-122 din Codul administrativ se aplică în mod corespunzător pentru constituirea consiliului judeţean, validarea mandatelor fiind realizată de tribunalul în a cărui circumscripţie se află unitatea administrativ-teritorială. Încheierea de validare sau invalidare poate fi atacată de cei interesaţi la curtea de apel în a cărei circumscripţie se află tribunalul.

3. Atribuţiile consiliului judeţean. Potrivit art 173 din Codul administrativ, Consiliul judeţean îndeplineşte următoarele categorii principale de atribuţii:

a) atribuţii privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea aparatului de specialitate al consiliului judeţean, ale instituţiilor publice de interes judeţean şi ale societăţilor şi regiilor autonome de interes judeţean;

b) atribuţii privind dezvoltarea economico-socială a judeţului;

c) atribuţii privind administrarea domeniului public şi privat al judeţului;

d) atribuţii privind gestionarea serviciilor publice de interes judeţean;

e) atribuţii privind cooperarea interinstituţională pe plan intern şi extern;

f) alte atribuţii prevăzute de lege.

În exercitarea atribuţiilor prevăzute la lit. a), consiliul judeţean:

a) alege din rândul consilierilor judeţeni 2 vicepreşedinţi, la propunerea preşedintelui sau a consilierilor judeţeni;

b) hotărăşte înfiinţarea sau reorganizarea de instituţii, servicii publice, societăţi şi regii autonome, în condiţiile legii;

c) aprobă, în condiţiile legii, la propunerea preşedintelui consiliului judeţean, regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului judeţean, organigrama, statul de funcţii, regulamentul de organizare şi funcţionare ale aparatului de specialitate al consiliului judeţean, precum şi ale instituţiilor publice de interes judeţean şi ale societăţilor şi regiilor autonome de interes judeţean;

d) exercită, în numele judeţului, toate drepturile şi obligaţiile corespunzătoare participaţiilor deţinute la societăţi sau regii autonome, în condiţiile legii.

În exercitarea atribuţiilor prevăzute la lit. b), consiliul judeţean:

a) aprobă, la propunerea preşedintelui consiliului judeţean, bugetul judeţului, virările de credite, modul de utilizare a rezervei bugetare şi contul de încheiere a exerciţiului bugetar. Dispoziţiile art. 129 alin. (4) se aplică în mod corespunzător;

b) aprobă, la propunerea preşedintelui consiliului judeţean, contractarea şi/sau garantarea împrumuturilor, precum şi contractarea de datorie publică locală prin emisiuni de titluri de valoare în numele judeţului, în condiţiile legii;

c) stabileşte şi aprobă impozite şi taxe, în condiţiile legii;

d) adoptă strategii, prognoze şi programe de dezvoltare economico-socială şi de mediu a judeţului sau din proprie iniţiativă, pe baza propunerilor primite de la consiliile locale; dispune, aprobă şi urmăreşte, în cooperare cu autorităţile administraţiei publice locale comunale, orăşeneşti şi municipale interesate, măsurile necesare, inclusiv cele de ordin financiar, pentru realizarea acestora;

e) stabileşte, pe baza avizului consiliilor locale ale unităţilor administrativ-teritoriale implicate, proiectele de organizare şi amenajare a teritoriului judeţului, precum şi de dezvoltare urbanistică generală a acestuia şi a unităţilor administrativ-teritoriale componente; urmăreşte modul de realizare a acestora, în cooperare cu autorităţile administraţiei publice comunale, orăşeneşti sau municipale implicate;

f) aprobă documentaţiile tehnico-economice pentru lucrările de investiţii de interes judeţean, în limitele şi în condiţiile legii.

În exercitarea atribuţiilor prevăzute la lit. c), consiliul judeţean:

a) hotărăşte darea în administrare, concesionarea, închirierea sau darea în folosinţă gratuită a bunurilor proprietate publică a judeţului, după caz, precum şi a serviciilor publice de interes judeţean, în condiţiile prezentului cod;

b) hotărăşte vânzarea, darea în administrare, concesionarea, închirierea sau darea în folosinţă gratuită a bunurilor proprietate privată a judeţului, după caz, în condiţiile legii;

c) atribuie, în condiţiile legii, denumiri de obiective de interes judeţean.

În exercitarea atribuţiilor prevăzute la lit. d), consiliul judeţean asigură, potrivit competenţelor sale şi în condiţiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes judeţean privind:

a) educaţia;

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

c) sănătatea;

d) cultura;

e) tineretul;

f) sportul;

g) ordinea publică;

h) situaţiile de urgenţă;

i) protecţia şi refacerea mediului;

j) conservarea, restaurarea şi punerea în valoare a monumentelor istorice şi de arhitectură, a parcurilor, grădinilor publice şi rezervaţiilor naturale;

k) evidenţa persoanelor;

l) podurile şi drumurile publice;

m) serviciile comunitare de utilitate publică de interes judeţean;

n) turism;

o) dezvoltare rurală;

p) dezvoltare economică;

q) alte servicii publice stabilite prin lege.

În exercitarea atribuţiilor prevăzute la lit. d), consiliul judeţean:

a) sprijină, în condiţiile legii, activitatea cultelor religioase;

b) emite avizele, acordurile şi autorizaţiile date în competenţa sa prin lege;

c) acordă asistenţă tehnică în domenii specifice, în condiţiile legii, unităţilor administrativ-teritoriale din judeţ, la cererea acestora.

În exercitarea atribuţiilor prevăzute la lit. e), consiliul judeţean:

a) hotărăşte, în condiţiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române ori străine, inclusiv cu parteneri din societatea civilă, în vederea finanţării şi realizării în comun a unor acţiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public judeţean;

b) hotărăşte, în condiţiile legii, înfrăţirea judeţului cu unităţi administrativ-teritoriale din alte ţări;

c) hotărăşte, în condiţiile legii, cooperarea sau asocierea cu alte unităţi administrativ-teritoriale din ţară ori din străinătate, precum şi aderarea la asociaţii naţionale şi internaţionale ale autorităţilor administraţiei publice locale, în vederea promovării unor interese comune.

În exercitarea atribuţiilor prevăzute la lit. b) şi d), consiliul judeţean:

a) poate asigura, în tot sau în parte, cu acordul titularului dreptului de proprietate sau al celui de administrare, lucrările şi fondurile necesare pentru reabilitarea, dotarea şi funcţionarea clădirilor în care îşi desfăşoară activitatea autorităţi sau instituţii publice a căror activitate prezintă un interes judeţean. Bunurile achiziţionate pentru dotări rămân în proprietatea judeţului;

b) poate asigura, în tot sau în parte, cu acordul instituţiei sau autorităţii publice titulare a dreptului de proprietate sau de administrare, lucrări de amenajare, dotare şi întreţinere a clădirilor sau terenurilor aflate în proprietatea publică sau privată a statului, în scopul creşterii nivelului de atractivitate turistică a unităţii administrativ-teritoriale, cu condiţia ca, prin acordul

exprimat, titularul dreptului să permită accesul publicului în spaţiile astfel îmbunătăţite pe o perioadă de minimum 5 ani. Bunurile achiziţionate pentru dotări rămân în proprietatea judeţului.

Instituţiile publice de interes judeţean. Consiliile judeţene pot înfiinţa instituţii publice de interes judeţean în principalele domenii de activitate, potrivit specificului şi nevoilor colectivităţii locale,

cu respectarea prevederilor legale şi în limita mijloacelor financiare de care dispun. Numirea şi eliberarea din funcţie a personalului din cadrul instituţiilor publice de interes judeţean se fac de conducătorii acestora, în condiţiile legii. Numirea, sancţionarea, suspendarea, modificarea şi încetarea raporturilor de serviciu sau de muncă, după caz, a conducătorilor instituţiilor se fac de către preşedintele comsiliului judeţean, prin dispoziţie, în condiţiile legii.

Reprezentarea judeţului în asociaţiile de dezvoltare intercomunitară şi la nivelul operatorilor regionali. Judeţul este reprezentat de drept în adunările generale ale asociaţiilor de dezvoltare intercomunitară şi în adunările generale ale operatorilor regionali şi locali de servicii comunitare de utilităţi publice de către preşedintele consiliului judeţean. Preşedintele consiliului judeţean poate delega calitatea sa de reprezentant de drept în adunările generale unuia dintre vicepreşedinţii consiliului judeţean, secretarului general al judeţului, administratorului public, precum şi oricăror alte persoane din cadrul aparatului de specialitate propriu sau din cadrul unei instituţii publice de interes judeţean.

Desemnarea consilierilor judeţeni de reprezentare a intereselor unităţii administrativ-teritoriale. Consilierii judeţeni împuterniciţi să reprezinte interesele unităţii administrativ-teritoriale în societăţi, regii autonome de interes judeţean şi alte organisme de cooperare sau parteneriat sunt desemnaţi, prin hotărâre a consiliului judeţean, în condiţiile legii, cu respectarea regimului incompatibilităţilor aplicabil şi a configuraţiei politice de la ultimele alegeri locale.

4. Funcţionarea consiliului judeţean. Consiliul judeţean se alege pentru un mandat de 4 ani în condiţiile legii privind alegerea autorităţilor administraţiei publice locale. Mandatul consiliului judeţean se exercită de la data la care consiliul judeţean este legal constituit până la data la care consiliul judeţean nou-ales este legal constituit. Mandatul consiliului judeţean poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau catastrofă ori alte situaţii expres prevăzute de lege atunci când, datorită acestor situaţii, nu pot fi organizate alegeri.

a. Tipurile de şedinţe ale consiliului judeţean. Consiliul judeţean se întruneşte în şedinţă ordinară cel puţin o dată pe lună, la convocarea preşedintelui consiliului judeţean. Consiliul judeţean se poate întruni şi în şedinţe extraordinare ori de câte ori este necesar, pentru problemele urgente, care nu pot fi amânate până la următoarea şedinţă ordinară, la cererea preşedintelui consiliului judeţean sau a cel puţin unei treimi din numărul membrilor consiliului, ori, la solicitarea prefectului, adresată preşedintelui consiliului judeţean, în cazuri excepţionale care necesită adoptarea de măsuri imediate pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor calamităţilor, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor sau epizootiilor, pentru apărarea ordinii şi liniştii publice.

b. Convocarea şedinţelor consiliului judeţean. Convocarea consiliului judeţean se face în scris, prin intermediul secretarului general al judeţului. Data şedinţei consiliului judeţean 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 dispoziţiei de convocare pentru şedinţele ordinare; b) în termen de 3 zile de la data comunicării dispoziţiei sau documentului de convocare pentru şedinţele extraordinare.

În caz de forţă majoră şi de maximă urgenţă, pentru rezolvarea intereselor locuitorilor judeţului, convocarea consiliului judeţean, prin excepţie, se poate face de îndată. Odată cu notificarea convocării, sunt puse la dispoziţie consilierilor judeţeni materialele înscrise pe ordinea de zi.

În situaţia în care preşedintele consiliului judeţean se află în imposibilitatea de a convoca consiliul în şedinţă ordinară, aceasta se face de către vicepreşedintele desemnat în condiţiile art. 192 alin. (1). Prevederile art. 134 se aplică în mod corespunzător.

c. Cvorumul şedinţelor consiliului judeţean. Şedinţele consiliului judeţean se desfăşoară legal în prezenţa majorităţii consilierilor judeţeni în funcţie. Prezenţa consilierilor judeţeni la şedinţele consiliului judeţean şi ale comisiilor de specialitate este obligatorie. Prevederile art. 137 alin. (2)-(5) referitoare la prezenţa obligatorie a consilierilor locali la şedinţă, excepţia de la această regulă, situaţiile în

care absenţa este considerată motivate, condiţiile sancţionării consilierul local care absentează nemotivat de două ori consecutiv la şedinţe, obligativitatea înregistrării prezenţei, obligaţia consilierului local care nu poate lua parte la şedinţă de a adduce situaţia la cunoştinţa secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, se aplică în mod corespunzător.

d. Conducerea şedinţelor consiliului judeţean. Şedinţele consiliului judeţean sunt conduse de preşedintele consiliului judeţean sau, în lipsa acestuia, de vicepreşedintele desemnat în condiţiile legii.

Astfel, în caz de vacanţă a funcţiei de preşedinte al consiliului judeţean, de suspendare a mandatului preşedintelui consiliului judeţean, precum şi în situaţiile de imposibilitate de exercitare a mandatului, atribuţiile acestuia sunt exercitate de drept de unul dintre vicepreşedinţi, desemnat de consiliul judeţean, prin vot secret, cu majoritate absolută, cu respectarea drepturilor şi obligaţiilor corespunzătoare funcţiei de preşedinte al consiliului judeţean.

În această situație, consiliul judeţean poate delega, prin hotărâre, din rândul membrilor săi, un consilier judeţean care îndeplineşte temporar atribuţiile vicepreşedintelui consiliului judeţean, cu respectarea drepturilor şi obligaţiilor corespunzătoare funcţiei. Pe perioada exercitării funcţiei de vicepreşedinte al consiliului judeţean, consilierul judeţean beneficiază de o unică indemnizaţie lunară egală cu cea a funcţiei de vicepreşedinte al consiliului judeţean. În cazul în care, din motive întemeiate, lipseşte şi vicepreşedintele astfel desemnat (în condiţiile art.192 alin. 2), şedinţa este condusă de celălalt vicepreşedinte sau, în cazul în care şi acesta din urmă lipseşte, de un consilier judeţean, ales cu majoritate absolută.

e. Adoptarea hotărârilor consiliului judeţean. În exercitarea atribuţiilor ce îi revin, consiliul judeţean adoptă hotărâri cu majoritate calificată, absolută sau simplă, după caz. Proiectele de hotărâri pot fi propuse de consilieri judeţeni, de preşedintele consiliului judeţean, de vicepreşedinţii consiliului judeţean sau de cetăţeni. Redactarea proiectelor se face de către cei care le propun, cu sprijinul secretarului general al unităţii administrativ-teritoriale şi al serviciilor din cadrul aparatului de specialitate al consiliului judeţean. Hotărârile se semnează de preşedinte sau, în lipsa acestuia, de vicepreşedintele consiliului judeţean sau consilierul judeţean care a condus şedinţa şi se contrasemnează de secretarul general al judeţului. Dispoziţiile Cocului administrativ cuprinse în art. 124-127 (privind organizarea, atribuţiile, conducerea comisiilor de specialitate şi posibilitatea de a înfiinţa comisii special şi comisii mixte), art. 135(privind ordinea de zi), art. 136(privind proiectele de hotărâri ale consiliului local), art. 138(privind desfăşurarea şedinţelor consiliului local), art.139(privind adoptarea hotărârilor consiliului local), art. 140 alin. (2) şi (3) (privind refuzul semnării hotărârii şi respectiv necontrasemnarea acesteia), precum şi ale art. 141(privind funcţionarea comisiilor de specialitate), se aplică în mod corespunzător.

5. Dizolvarea consiliului judeţean.

a. Consiliul judeţean se dizolvă de drept în aceleaşi condiţii prevăzute de lege în cazul consiliului local, în art. 143 alin. (1). Preşedintele consiliului judeţean, vicepreşedinţii consiliului judeţean, secretarul general al judeţului, prefectul sau orice altă persoană interesată sesizează instanţa de contencios administrativ cu privire la cazurile prevăzute de lege. Instanţa analizează situaţia de fapt şi se pronunţă cu privire la dizolvarea consiliului judeţean. Hotărârea instanţei este definitivă şi se comunică prefectului.

b. Referendumul local la nivel judeţean. Consiliul judeţean poate fi dizolvat prin referendum local la nivel judeţean, organizat în condiţiile legii. Referendumul se organizează ca urmare a cererii adresate în acest sens prefectului de cel puţin 25% din numărul cetăţenilor cu drept de vot, înscrişi în Registrul electoral cu domiciliul sau reşedinţa în unitatea administrativ-teritorială. Cheltuielile pentru organizarea referendumului se suportă din bugetul judeţean.

Referendumul local la nivel judeţean este organizat de o comisie, numită prin ordin al prefectului, compusă din prefect, un reprezentant al consiliului judeţean desemnat prin hotărâre a consiliului judeţean şi un judecător de la tribunal. Secretariatul comisiei este asigurat de instituţia prefectului.

Referendumul local la nivel judeţean este valabil dacă s-au prezentat la urne cel puţin 30% din numărul total al locuitorilor cu drept de vot înscrişi în Registrul electoral cu domiciliul sau reşedinţa în unitatea administrativ-teritorială. Activitatea consiliului judeţean încetează înainte de termen dacă s-au

pronunţat în acest sens cel puţin jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate, iar rezultatul referendumului a fost validat în condiţiile legii.

Organizarea alegerilor după dizolvarea consiliului judeţean sau după validarea rezultatului referendumului. În termen de maximum 90 de zile de la rămânerea definitivă a hotărârii judecătoreşti prin care s-a constatat dizolvarea consiliului judeţean sau, după caz, de la validarea rezultatului referendumului, se organizează alegeri pentru alegerea unui nou consiliu judeţean. Stabilirea datei pentru organizarea alegerii noului consiliu judeţean se face de Guvern, la propunerea autorităţilor cu atribuţii în organizarea alegerilor locale pe baza solicitării prefectului.

Rezolvarea treburilor publice curente în cazul dizolvării consiliului judeţean. Până la constituirea noului consiliu judeţean, problemele curente ale administraţiei judeţului sunt rezolvate de preşedintele consiliului judeţean sau, în absenţa acestuia, de secretarul general al judeţului care acţionează pe baza unei împuterniciri speciale date de Guvern, prin ministerul cu atribuţii în domeniul administraţiei publice.

În situaţia excepţională în care consiliul judeţean este dizolvat, preşedintele consiliului judeţean se află în imposibilitatea exercitării atribuţiilor sale ca urmare a încetării sau suspendării mandatului său ori a altor situaţii prevăzute de lege, iar funcţia de secretar general al judeţului este vacantă, prefectul numeşte prin ordin o persoană prin detaşare, în condiţiile părţii a VI-a titlul II din codul administrativ, care să exercite atribuţiile de secretar general al judeţului pentru a rezolva problemele curente ale judeţului, până la ocuparea funcţiei publice de conducere de secretar general al unităţii administrativ-teritoriale în condiţiile legii.

Persoana desemnată trebuie să îndeplinească condiţiile de studii şi vechime în specialitatea studiilor necesare pentru ocuparea funcţiei de secretar general al unităţii administrativ-teritoriale prevăzute la titlul VII al prezentei părţi şi la partea a VI-a titlul II, din codul administrativ. În aceasta situaţie, prin excepţie de la prevederile părţii a VI-a titlul II din codul administrativ, concursul pentru ocuparea funcţiei de conducere de secretar general al judeţului se organizează de către instituţia prefectului. Numirea în funcţia de secretar general al judeţului se face, în această situaţie sau în situaţia în care procedura de organizare a concursului a fost demarată anterior situaţiei excepţionale prevăzute mai sus, de către prefectul judeţului.

II.5. Preşedintele şi vicepreşedinţii consiliului judeţean

a. Validarea alegerii preşedintelui consiliului judeţean, depunerea jurământului, intrarea în exerciţiul de drept al mandatului de preşedinte al consiliului judeţean şi durata mandatului preşedintelui şi al vicepreşedinţilor consiliului judeţean. Validarea mandatului de preşedinte al consiliului judeţean se realizează de către tribunalul în a cărui circumscripţie se află unitatea administrativ-teritorială. Încheierea de validare sau invalidare poate fi atacată de cei interesaţi la curtea de apel în a cărei circumscripţie se află tribunalul.

Preşedintele consiliului judeţean depune jurământul în prima şedinţă privind ceremonia de constituire a consiliului judeţean sau în faţa preşedintelui tribunalului, în camera de consiliu, în cazul în care prima şedinţă privind ceremonia de constituire a consiliului judeţean nu are loc în termen de 60 de zile de la data alegerilor. Prevederile art. 150 alin. (2) şi (3) se aplică în mod corespunzător.

Durata mandatului preşedintelui şi al vicepreşedinţilor consiliului judeţean este egală, de regulă, cu durata mandatului consiliului judeţean. În cazul în care mandatul consiliului judeţean încetează înainte de expirarea duratei normale de 4 ani, încetează de drept şi mandatul vicepreşedinţilor consiliului judeţean fără vreo altă formalitate.

Durata mandatului constituie vechime în muncă şi în specialitatea studiilor absolvite.

b. Alegerea şi eliberarea din funcţie a vicepreşedinţilor consiliului judeţean.

Consiliul judeţean alege dintre membrii săi 2 vicepreşedinţi. Vicepreşedinţii consiliului judeţean se aleg prin vot secret, cu majoritate absolută. Preşedintele consiliului judeţean desemnează prin

dispoziţie care dintre cei doi vicepreşedinţi exercită primul atribuţiile sale în alte cazuri de absenţă decât cele prevăzute la art. 192 alin. (1) (cazurile reglementate în art. 192 alin (1) sunt: cazurile de vacanţă a funcţiei de preşedinte al consiliului judeţean, de suspendare a mandatului preşedintelui consiliului judeţean, precum şi în situaţiile de imposibilitate de exercitare a mandatului, când atribuţiile acestuia sunt exercitate de drept de unul dintre vicepreşedinţi, desemnat de consiliul judeţean, prin vot secret, cu majoritate absolută, cu respectarea drepturilor şi obligaţiilor corespunzătoare funcţiei de preşedinte al consiliului judeţean).

.Pe durata exercitării mandatului, vicepreşedinţii consiliului judeţean îşi păstrează statutul de consilier judeţean fără a beneficia de indemnizaţia aferentă acestui statut, fiindu-le aplicabile incompatibilităţile specifice funcţiei de vicepreşedinte al consiliului judeţean prevăzute de cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003, cu modificările şi completările ulterioare.

Eliberarea din funcţie a vicepreşedinţilor consiliului judeţean se poate face de consiliul judeţean, prin vot secret, cu majoritatea a două treimi din numărul consilierilor în funcţie, la propunerea temeinic motivată a cel puţin unei treimi din numărul acestora. Eliberarea din funcţie a vicepreşedinţilor consiliului judeţean nu se poate face în ultimele 6 luni ale mandatului consiliului judeţean.

La deliberarea şi adoptarea hotărârilor care privesc alegerea sau eliberarea din funcţie a vicepreşedintelui consiliului judeţean participă şi votează consilierul judeţean care candidează la funcţia de vicepreşedinte al consiliului judeţean, respectiv vicepreşedintele consiliului judeţean a cărui eliberare din funcţie se propune.

Pe durata mandatului, preşedintele şi vicepreşedinţii consiliului judeţean au dreptul la o indemnizaţie lunară, stabilită potrivit legii privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. Prevederile art. 153 alin. (2) se aplică preşedintelui consiliului judeţean şi vicepreşedinţilor consiliului judeţean în mod corespunzător.

c. Rolul preşedintelui consiliului judeţean.

Preşedintele consiliului judeţean reprezintă judeţul în relaţiile cu celelalte autorităţi publice, cu persoanele fizice şi juridice române şi străine, precum şi în justiţie. Preşedintele consiliului judeţean răspunde în faţa alegătorilor de buna funcţionare a administraţiei judeţene.

Aparatul de specialitate al consiliului judeţean este subordonat preşedintelui consiliului judeţean.

Preşedintele consiliului judeţean asigură respectarea prevederilor Constituţiei, punerea în aplicare a legilor, a decretelor Preşedintelui României, a hotărârilor şi ordonanţelor Guvernului, a hotărârilor consiliului judeţean, precum şi a altor acte normative.

d. Atribuţiile preşedintelui consiliului judeţean.

Preşedintele consiliului judeţean îndeplineşte, în condiţiile legii, următoarele categorii principale de atribuţii:

a) atribuţii privind funcţionarea aparatului de specialitate al consiliului judeţean, a instituţiilor publice de interes judeţean şi a societăţilor şi regiilor autonome de interes judeţean;

b) atribuţii privind relaţia cu consiliul judeţean;

c) atribuţii privind bugetul judeţului;

d) atribuţii privind relaţia cu alte autorităţi ale administraţiei publice locale;

e) atribuţii privind serviciile publice de interes judeţean;

f) alte atribuţii prevăzute de lege.

În exercitarea atribuţiilor prevăzute la lit. a), preşedintele consiliului judeţean:

a) întocmeşte şi supune spre aprobare consiliului judeţean regulamentul de organizare şi funcţionare a acestuia, organigrama, statul de funcţii şi regulamentul de organizare şi funcţionare a aparatului de specialitate, precum şi ale instituţiilor publice de interes judeţean şi ale societăţilor şi regiilor autonome de interes judeţean;

b) numeşte, sancţionează şi dispune suspendarea, modificarea şi încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condiţiile legii, pentru personalul din cadrul aparatului de

specialitate al consiliului judeţean şi pentru conducătorii instituţiilor şi serviciilor publice de interes judeţean.

În exercitarea atribuţiilor prevăzute la lit. b), preşedintele consiliului judeţean:

a) conduce şedinţele consiliului judeţean şi dispune măsurile necesare pentru pregătirea şi desfăşurarea în bune condiţii a acestora;

b) prezintă consiliului judeţean, anual sau la cerere, rapoarte cu privire la modul de îndeplinire a atribuţiilor sale şi a hotărârilor consiliului judeţean.

În exercitarea atribuţiilor prevăzute la lit. c), preşedintele consiliului judeţean:

a) exercită funcţia de ordonator principal de credite;

b) întocmeşte proiectul bugetului judeţului şi contul de încheiere a exerciţiului bugetar şi le supune spre aprobare consiliului judeţean, în condiţiile şi la termenele prevăzute de lege;

c) urmăreşte modul de realizare a veniturilor bugetare şi propune consiliului judeţean adoptarea măsurilor necesare pentru încasarea acestora la termen;

d) iniţiază, cu aprobarea consiliului judeţean, negocieri pentru contractarea de împrumuturi şi emisiuni de titluri de valoare în numele judeţului.

În exercitarea atribuţiilor prevăzute la lit. d), preşedintele consiliului judeţean:

a) îndrumă metodologic, prin aparatul de specialitate al consiliului judeţean, activităţile de stare civilă şi autoritate tutelară desfăşurate în comune, oraşe şi municipii;

b) poate acorda, fără plată, prin aparatul de specialitate al consiliului judeţean, sprijin, asistenţă tehnică, juridică şi de orice altă natură, consiliilor locale sau primarilor, la cererea expresă a acestora.

În exercitarea atribuţiilor prevăzute la lit. e), preşedintele consiliului judeţean:

a) coordonează realizarea serviciilor publice de interes judeţean furnizate prin intermediul aparatului de specialitate al consiliului judeţean sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice de interes judeţean;

b) ia măsuri pentru organizarea executării şi executarea în concret a activităţilor din domeniile prevăzute la art. 173 alin. (5) şi (6);

c) ia măsuri pentru asigurarea inventarierii, evidenţei statistice, inspecţiei şi controlului furnizării serviciilor publice de interes judeţean prevăzute la art. 173 alin. (5) şi (6), precum şi a bunurilor din domeniul public şi privat al judeţului;

d) emite avizele, acordurile şi autorizaţiile date în competenţa sa, prin lege;

e) coordonează şi controlează organismele prestatoare de servicii publice de interes judeţean, înfiinţate de consiliul judeţean şi subordonate acestuia;

f) coordonează şi controlează realizarea activităţilor de investiţii şi reabilitare a infrastructurii judeţene.

Preşedintele consiliului judeţean poate delega, prin dispoziţie, atribuţiile vicepreşedinţilor, conducătorilor compartimentelor funcţionale sau personalului din aparatul de specialitate, administratorului public, secretarului general al judeţului, precum şi conducătorilor instituţiilor şi serviciilor publice de interes judeţean. Prevederile art. 157 se aplică în mod corespunzător.

În situaţii de urgenţă sau de forţă majoră, preşedintele consiliului judeţean, în calitatea sa de vicepreşedinte al comitetului pentru situaţii de urgenţă, colaborează cu prefectul judeţului.

Preşedintele consiliului judeţean poate fi membru în autoritatea teritorială de ordine publică.

e. Exercitarea temporară a atribuţiilor preşedintelui consiliului judeţean. Potrivit art. 192 din Codul administrative, în caz de vacanţă a funcţiei de preşedinte al consiliului judeţean, de suspendare a mandatului preşedintelui consiliului judeţean, precum şi în situaţiile de imposibilitate de exercitare a mandatului, atribuţiile acestuia sunt exercitate de drept de unul dintre vicepreşedinţi, desemnat de consiliul judeţean, prin vot secret, cu majoritate absolută, cu respectarea drepturilor şi obligaţiilor corespunzătoare funcţiei de preşedinte al consiliului judeţean.

În această situaţia, consiliul judeţean poate delega, prin hotărâre, din rândul membrilor săi, un consilier judeţean care îndeplineşte temporar atribuţiile vicepreşedintelui consiliului judeţean, cu respectarea drepturilor şi obligaţiilor corespunzătoare funcţiei. Pe perioada exercitării funcţiei de vicepreşedinte al consiliului judeţean, consilierul judeţean beneficiază de o unică indemnizaţie lunară egală cu cea a funcţiei de vicepreşedinte al consiliului judeţean

Consiliul judeţean poate hotărî retragerea delegării consilierului judeţean care îndeplineşte temporar atribuţiile vicepreşedintelui consiliului judeţean desemnat în condiţiile de mai sus, înainte de încetarea situaţiilor de vacanţă a funcţiei de preşedinte al consiliului judeţean, de suspendare a mandatului preşedintelui consiliului judeţean, precum şi în situaţiile de imposibilitate de exercitare a mandatului.

În situaţia în care sunt suspendaţi din funcţie, în acelaşi timp, atât preşedintele consiliului judeţean, cât şi vicepreşedinţii consiliului judeţean, precum şi în situaţiile de imposibilitate de exercitare de către aceştia a mandatului, consiliul judeţean deleagă un consilier judeţean care îndeplineşte atât atribuţiile preşedintelui consiliului judeţean, cât şi pe cele ale vicepreşedinţilor consiliului judeţean, până la încetarea situaţiei respective, cu respectarea drepturilor şi obligaţiilor corespunzătoare funcţiei de preşedinte al consiliului judeţean. Pe perioada exercitării atribuţiilor de preşedinte al consiliului judeţean, precum şi de vicepreşedinte al consiliului judeţean, consilierul judeţean beneficiază de o unică indemnizaţie lunară egală cu cea a funcţiei de vicepreşedinte al consiliului judeţean.

Dacă devin vacante, în acelaşi timp, atât funcţia de preşedinte al consiliului judeţean, cât şi cea de vicepreşedinţi ai consiliului judeţean, consiliul judeţean alege alţi vicepreşedinţi ai consiliului judeţean în condiţiile art. 188, prevederile alin. (1) şi (3) aplicându-se până la alegerea unui nou preşedinte al consiliului judeţean.

Suspendarea şi încetarea mandatului preşedintelui consiliului judeţean şi suspendarea mandatului vicepreşedintelui consiliului judeţean. Preşedintelui şi vicepreşedintelui consiliului judeţean li se aplică în mod corespunzător prevederile art. 159. Preşedintelui consiliului judeţean i se aplică în mod corespunzător prevederile art. 160-162.

Cabinetul preşedintelui şi vicepreşedintelui consiliului judeţean. Preşedintele şi vicepreşedinţii consiliului judeţean pot înfiinţa, în limita numărului maxim de posturi aprobate, cabinetul preşedintelui, respectiv al vicepreşedintelui consiliului judeţean, în condiţiile prevăzute de partea a VI-a titlul III capitolul II.

II.6. Actele autorităţilor administraţiei publice locale

a. Limba oficială şi folosirea limbii minorităţilor naţionale. În raporturile dintre cetăţeni şi autorităţile administraţiei publice locale se foloseşte limba română. În unităţile administrativ-teritoriale în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, stabilit la ultimul recensământ, în raporturile lor cu autorităţile administraţiei publice locale, cu aparatul de specialitate şi organismele subordonate acestora, aceştia se pot adresa, oral sau în scris, şi în limba minorităţii naţionale respective şi primesc răspunsul atât în limba română, cât şi în limba minorităţii naţionale respective.

În scopul exercitării acestui drept, autorităţile administraţiei publice locale, instituţiile publice aflate în subordinea acestora, precum şi serviciile publice deconcentrate au obligaţia să pună la dispoziţia cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale formulare şi texte administrative de uz curent în format bilingv, respectiv în limba română şi în limba minorităţii naţionale. Lista formularelor şi a tipurilor de texte administrative de uz curent se stabileşte prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Departamentului pentru Relaţii Interetnice elaborată în colaborare cu Institutul pentru Studierea Problemelor Minorităţilor

Naţionale, cu avizul ministerelor cu atribuţii în domeniul administraţiei publice, finanţe publice şi afaceri interne.

În aceste condiţii, în posturile care au atribuţii privind relaţii cu publicul sunt încadrate şi persoane care cunosc limba minorităţii naţionale respective.

Autorităţile administraţiei publice locale asigură inscripţionarea denumirii localităţilor şi a instituţiilor publice de sub autoritatea lor, precum şi afişarea anunţurilor de interes public atât în limba română, cât şi în limba minorităţii naţionale respective, în condiţiile mai sus prevazute.
Actele oficiale se întocmesc în mod obligatoriu în limba română, sub sancţiunea nulităţii.

b. **Tipurile de acte administrative.**

Potrivit art. 196 din Codul administrativ, în exercitarea atribuţiilor ce le revin, autorităţile administraţiei publice locale adoptă sau emit, după caz, acte administrative cu caracter normativ sau individual, după cum urmează:

a) consiliul local şi consiliul judeţean adoptă hotărâri;

b) primarul şi preşedintele consiliului judeţean emit dispoziţii.

În organizarea executării sau executării în concret a legii, autorităţile deliberative şi cele executive adoptă, emit sau încheie, după caz, şi alte acte juridice prin care se nasc, se modifică sau se sting drepturi şi obligaţii.

c. **Comunicarea şi aducerea la cunoştinţă a actelor administrative**.

Secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale comunică actele administrative (hotărârile şi dispoziţiile) prefectului în cel mult 10 zile lucrătoare de la data adoptării, respectiv emiterii.

Hotărârile consiliului local se comunică primarului.

Comunicarea, însoţită de eventualele obiecţii motivate cu privire la legalitate, se face în scris de către secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale şi se înregistrează într-un registru special destinat acestui scop.

Hotărârile şi dispoziţiile se aduc la cunoştinţa publică şi se comunică, în condiţiile legii, prin grija secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale.

Hotărârile şi dispoziţiile, documentele şi informaţiile financiare, precum şi alte documente prevăzute de lege se publică, pentru informare, în format electronic şi în monitorul oficial local.

Actele administrative cu caracter normative. Hotărârile şi dispoziţiile cu caracter normativ devin obligatorii de la data aducerii lor la cunoştinţă publică. Aducerea la cunoştinţă publică a hotărârilor şi a dispoziţiilor cu caracter normativ se face în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect. În unităţile administrativ-teritoriale în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, stabilit la ultimul recensământ, hotărârile cu caracter normativ se aduc la cunoştinţă publică atât în limba română, cât şi în limba minorităţii respective.

Actele administrative cu caracter individual. Comunicarea hotărârilor şi dispoziţiilor cu caracter individual către persoanele cărora li se adresează se face în cel mult 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect. Hotărârile şi dispoziţiile cu caracter individual produc efecte juridice de la data comunicării către persoanele cărora li se adresează. În unităţile administrativ-teritoriale în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, stabilit la ultimul recensământ, hotărârile cu caracter individual se comunică, la cerere, şi în limba minorităţii respective.

d. Verificarea legalităţii actelor administrative. Dispoziţiile primarului, hotărârile consiliului local şi hotărârile consiliului judeţean sunt supuse controlului de legalitate exercitat de către prefect conform prevederilor art. 255 din Codul administrativ.

II.7. Mandatul de ales local

a. Mandatul primarului, consilierului local, preşedintelui consiliului judeţean şi al consilierului judeţean este de 4 ani şi se exercită în condiţiile legii. Consiliul local sau consiliul judeţean, primarul, precum şi preşedintele consiliului judeţean aleşi în cursul unui mandat, ca urmare a dizolvării consiliului local sau judeţean, respectiv a vacanţei funcţiei de primar ori de preşedinte al consiliului judeţean, încheie mandatul precedentei autorităţi a administraţiei publice locale.

Consiliul local sau consiliul judeţean, precum şi primarul sau preşedintele consiliului judeţean, aleşi în urma organizării unor noi unităţi administrativ-teritoriale, îşi exercită mandatul numai până la organizarea următoarelor alegeri locale generale.

b. Suspendarea şi încetarea mandatului de ales local.

Mandatul de consilier local, respectiv de consilier judeţean se suspendă în următoarele situaţii:

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 ţară sau în străinătate.

Măsurile prevăzute la lit. a) şi b) dispuse în condiţiile Legii nr. 135/2010, cu modificările şi completările ulterioare, se comunică de îndată de către instanţa de judecată prefectului care, prin ordin, în termen de maximum 48 de ore de la comunicare, constată suspendarea mandatului.

Documentele corespunzătoare situaţiei prevăzute la lit. c) se comunică de către emitent, în termen de 5 zile lucrătoare de la desemnare, secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale şi primarului, respectiv preşedintelui consiliului judeţean, iar în prima şedinţă ulterioară comunicării consiliul local, respectiv consiliul judeţean, după caz, ia act de această situaţie, prin hotărâre.

Suspendarea durează până la încetarea situaţiei care a determinat suspendarea.

Ordinul de suspendare emis pentru situaţiile prevăzute la lit. a) şi b), respectiv hotărârea prin care se ia act de suspendarea de drept a consilierului în condiţiile lit. c) se comunică de îndată consilierului local, respectiv consilierului judeţean, în termen de maximum 48 de ore de la emiterea ordinului, respectiv hotărârii consiliului, după caz.

În cazul în care faţă de consilierul local, respectiv consilierul judeţean al cărui mandat a fost suspendat în condiţiile lit. a) şi b), a fost dispusă clasarea ori renunţarea la urmărirea penală sau instanţa judecătorească a dispus achitarea sau încetarea procesului penal, acesta are dreptul la despăgubiri, în condiţiile legii.

c. Încetarea mandatului de consilier local şi de consilier judeţean.

Calitatea de consilier local, respectiv cea de consilier judeţean încetează la data declarării ca legal constituit a noului consiliu ales.

Calitatea de consilier local, respectiv cea de consilier judeţean încetează de drept înainte de expirarea duratei normale a mandatului, în următoarele cazuri:

a) demisie;

b) constatarea şi sancţionarea, în condiţiile Legii nr. 176/2010, cu modificările şi 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 şedinţe ordinare şi/sau extraordinare consecutive ale consiliului, desfăşurate 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 desfăşurării, în condiţiile legii, a şedinţelor ordinare şi/sau extraordinare;

f) imposibilitatea exercitării mandatului pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive, cu excepţia 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 interdicţie judecătorească;

i) pierderea drepturilor electorale;

j) pierderea calităţii de membru al partidului politic sau al organizaţiei minorităţilor naţionale pe a cărei listă a fost ales;

k) condamnarea prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă pentru săvârşirea unei infracţiuni electorale pe durata procesului electoral în cadrul căruia a fost ales, indiferent de pedeapsa aplicată şi de modalitatea de individualizare a executării acesteia;

l) deces.

Data încetării de drept a mandatului, în cazurile enumerate la lit. a), c)-f) şi l), este data apariţiei evenimentului sau a împlinirii condiţiilor care determină situaţia de încetare, după caz.

Data încetării de drept a mandatului, în cazul prevăzut la lit. b), în situaţia 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 judeţean, după caz, are dreptul să conteste raportul de evaluare, în condiţiile Legii nr. 176/2010, cu modificările şi completările ulterioare.

Data încetării de drept a mandatului în cazul prevăzut la lit. j) este data comunicării către prefect, secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale şi către consilierul local, a hotărârii forului competent să decidă asupra excluderii unui membru al partidului politic sau a organizaţiei cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale pe a cărei listă consilierul local sau consilierul judeţean a fost ales, în situaţia în care legalitatea acesteia nu a fost contestată.

În situaţiile prevăzute la lit. a), c)-f) şi l) constatarea încetării de drept a mandatului de consilier local sau de consilier judeţean, precum şi vacantarea locului de consilier local sau de consilier judeţean se realizează printr-o hotărâre de constatare a autorităţii deliberative respective, la propunerea primarului ori, după caz, a preşedintelui consiliului judeţean sau a oricărui alt ales local, adoptată în prima şedinţă desfăşurată după apariţia evenimentului.

Hotărârea autorităţii deliberative este comunicată de îndată judecătoriei competente să valideze mandatul supleantului, în condiţiile art. 122, precum şi consilierului local.

Consiliul local, respectiv consiliul judeţean are obligaţia 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 şi de secretarul general al unităţii/subidiviziunii administrativ-teritoriale ori de preşedintele consiliului judeţean şi de secretarul general al judeţului, după caz, cu privire la una dintre situaţiile prevăzute la lit. a), c)-f) şi l). În termen de maximum 10 zile de la expirarea termenului stabilit pentru consiliul local, respectiv pentru consiliul judeţean, constatarea încetării mandatului, precum şi vacantarea locului de consilier local sau de consilier judeţean se realizează de către prefect prin ordin, în baza referatului constatator comunicat de către secretarul general al unităţii/subidiviziunii administrativ-teritoriale, în situaţia neadoptării acestei hotărâri de către consiliul local sau consiliul judeţean, după caz.

În situaţiile prevăzute la lit. b), g)-k) constatarea încetării de drept a mandatului de consilier local sau de consilier judeţean, precum şi vacantarea locului de consilier local sau de consilier judeţean se fac de către prefect prin ordin, în termen de maximum 30 de zile de la data înştiinţării transmise prefectului de către autoritatea responsabilă de asigurarea integrităţii în exercitarea demnităţilor şi funcţiilor publice şi prevenirea corupţiei instituţionale sau de către instanţă, după caz.

Ordinul prefectului emis în situaţiile anterior precizate se transmite de îndată judecătoriei competente să valideze mandatul supleantului consilierului local şi secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale.

Hotărârea consiliului are la bază, pentru situaţiile prevăzute la lit. a), c)-f), h) şi l), un referat constatator, întocmit în maximum 3 zile de la apariţia evenimentului şi semnat de primar şi de secretarul general al comunei, al oraşului sau al municipiului/subdiviziunii municipiului, respectiv de preşedintele consiliului judeţean şi de secretarul general al judeţului. Referatul este însoţit de acte justificative.

Ordinul prefectului are la bază, pentru situaţiile prevăzute la lit. g), i), k), înştiinţările transmise prefectului de către instanţă.

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 organizaţiei cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale pe a cărei listă consilierul local sau consilierul judeţean a fost ales, prefectul constată, prin ordin, încetarea mandatului consilierului local sau judeţean înainte de expirarea duratei normale a acestuia şi declară vacant locul consilierului local sau judeţean. Ordinul prefectului se transmite de îndată judecătoriei competente să valideze mandatul supleantului, consilierului local şi secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale.

În cazurile prevăzute la lit. c)-f) hotărârea poate fi atacată de consilierul local, respectiv de consilierul judeţean în cauză la instanţa de contencios administrativ, în termen de 10 zile de la comunicare. Instanţa se pronunţă 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 instanţe este definitivă.

În toate cazurile, hotărârea instanţei se comunică părţilor, prefectului şi secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, care are obligaţia afişării acesteia la sediul unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, în termen de maximum 2 zile de la comunicare.

Funcţia constatată vacantă se completează cu supleantul desemnat de partidul politic, alianţa politică sau alianţa electorală respectivă, care este validat şi depune jurământul, ulterior rămânerii definitive a hotărârii instanţei.

Încetarea mandatului de consilier local, respectiv de consilier judeţean în cazul schimbării domiciliului în altă unitate administrativ-teritorială poate interveni numai după efectuarea în actul de identitate al celui în cauză a menţiunii corespunzătoare, de către organul abilitat potrivit legii.

Încetarea mandatului de consilier local, respectiv de consilier judeţean, în cazul demisiei, se constată în prima şedinţă a consiliului desfăşurată după apariţia evenimentului şi în baza demisiei scrise înaintate secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, primarului, preşedintelui de şedinţă, preşedintelui consiliului judeţean, după caz. Hotărârea consiliului prin care se ia act de demisie şi se declară vacant locul consilierului local, respectiv judeţean, se comunică de îndată judecătoriei competente să valideze mandatul supleantului.

Prevederile lit. g)-i) şi k) devin aplicabile numai după rămânerea definitivă a hotărârii judecătoreşti. În aceste cazuri, data respectivă este şi data la care încetează de drept mandatul.

În situaţia 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 judecătoreşti.

De la data încetării mandatului, consilierul local sau consilierul judeţean respectiv:

a) nu mai poate fi luat în calcul pentru constituirea cvorumului necesar pentru şedinţele autorităţii deliberative din care face parte;

b) nu mai poate participa la vot în cadrul şedinţelor autorităţii deliberative din care face parte, precum şi în cadrul comisiilor de specialitate organizate de aceasta;

c) nu mai are dreptul la indemnizaţia lunară.

d. Încetarea mandatului de vicepreşedinte al consiliului judeţean, precum şi de viceprimar ca urmare a încetării mandatului de consilier.

Încetarea de drept a mandatului de consilier, are ca efect încetarea de drept, la aceeaşi dată, şi a mandatului de vicepreşedinte al consiliului judeţean, respectiv de viceprimar.

Mandatul de viceprimar, respectiv de vicepreşedinte al consiliului judeţean poate înceta înainte de termen în urma eliberării acestuia din funcţie, în condiţiile prevăzute de lege.

Secţiunea III
A. Secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale

Potrivit art. 242 din Codul administrative, fiecare unitate administrativ-teritorială şi subdiviziune administrativ-teritorială a municipiilor are un secretar general salarizat din bugetul local, funcţionar public de conducere, cu studii superioare juridice, administrative sau ştiinţe politice, ce asigură respectarea principiului legalităţii în activitatea de emitere şi adoptare a actelor administrative, stabilitatea funcţionării aparatului de specialitate al primarului sau, după caz, al consiliului judeţean, continuitatea conducerii şi realizarea legăturilor funcţionale între compartimentele din cadrul acestora.

Perioada în care persoana cu studii superioare juridice sau administrative sau ştiinţe politice ocupă funcţia publică de secretar general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale constituie vechime în specialitatea studiilor.

Secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale nu poate fi soţ, soţie sau rudă până la gradul al II-lea cu primarul sau cu viceprimarul, respectiv cu preşedintele sau vicepreşedintele consiliului judeţean, sub sancţiunea eliberării din funcţie.

Secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale nu poate fi membru al unui partid politic, sub sancţiunea destituirii din funcţie.

Recrutarea, numirea, suspendarea, modificarea, încetarea raporturilor de serviciu şi regimul disciplinar ale secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale se fac în conformitate cu prevederile părţii a VI-a, titlul II. Prin excepţie, pentru secretarii generali ai unităţilor/subdiviziunilor administrativ-teritoriale numiţi în condiţiile art. 147 alin. (5) şi art. 186 alin. (5), suspendarea, modificarea, încetarea raporturilor de serviciu şi regimul disciplinar ale acestora se fac de către prefect cu respectarea prevederilor părţii a VI-a, titlul II.

Secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale îndeplineşte, în condiţiile legii, următoarele atribuţii (art. 243):

a) avizează proiectele de hotărâri şi contrasemnează pentru legalitate dispoziţiile primarului, respectiv ale preşedintelui consiliului judeţean, hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean, după caz;

b) participă la şedinţele consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean;

c) asigură gestionarea procedurilor administrative privind relaţia dintre consiliul local şi primar, respectiv consiliul judeţean şi preşedintele acestuia, precum şi între aceştia şi prefect;

d) coordonează organizarea arhivei şi evidenţa statistică a hotărârilor consiliului local şi a dispoziţiilor primarului, respectiv a hotărârilor consiliului judeţean şi a dispoziţiilor preşedintelui consiliului judeţean;

e) asigură transparenţa şi comunicarea către autorităţile, instituţiile publice şi persoanele interesate a actelor prevăzute la lit. a);

f) asigură procedurile de convocare a consiliului local, respectiv a consiliului judeţean, şi efectuarea lucrărilor de secretariat, comunicarea ordinii de zi, întocmirea procesului-verbal al şedinţelor consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean, şi redactarea hotărârilor consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean;

g) asigură pregătirea lucrărilor supuse dezbaterii consiliului local, respectiv a consiliului judeţean, şi comisiilor de specialitate ale acestuia;

h) poate atesta, prin derogare de la prevederile Ordonanţei Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociaţii şi fundaţii, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 246/2005, cu modificările şi completările ulterioare, actul constitutiv şi statutul asociaţiilor de dezvoltare intercomunitară din care face parte unitatea administrativ-teritorială în cadrul căreia funcţionează;

i) poate propune primarului, respectiv preşedintelui consiliului judeţean înscrierea unor probleme în proiectul ordinii de zi a şedinţelor ordinare ale consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean;

j) efectuează apelul nominal şi ţine evidenţa participării la şedinţele consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean a consilierilor locali, respectiv a consilierilor judeţeni;

k) numără voturile şi consemnează rezultatul votării, pe care îl prezintă preşedintelui de şedinţă, respectiv preşedintelui consiliului judeţean sau, după caz, înlocuitorului de drept al acestuia;

l) informează preşedintele de şedinţă, respectiv preşedintele consiliului judeţean sau, după caz, înlocuitorul de drept al acestuia, cu privire la cvorumul şi la majoritatea necesare pentru adoptarea fiecărei hotărâri a consiliului local, respectiv a consiliului judeţean;

m) asigură întocmirea dosarelor de şedinţă, legarea, numerotarea paginilor, semnarea şi ştampilarea acestora;

n) urmăreşte ca la deliberarea şi adoptarea unor hotărâri ale consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean să nu ia parte consilierii locali sau consilierii judeţeni care se încadrează în dispoziţiile art. 228 alin. (2); informează preşedintele de şedinţă, sau, după caz, înlocuitorul de drept al acestuia cu privire la asemenea situaţii şi face cunoscute sancţiunile prevăzute de lege în asemenea cazuri;

o) certifică conformitatea copiei cu actele originale din arhiva unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale;

p) alte atribuţii prevăzute de lege sau însărcinări date prin acte administrative de consiliul local, de primar, de consiliul judeţean sau de preşedintele consiliului judeţean, după caz.

Prin derogare de la prevederile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 273/2006 privind finanţele publice locale, cu modificările şi completările ulterioare, în situaţiile prevăzute la art. 147 alin. (1) şi (2) sau, după caz, la art. 186 alin. (1) şi (2), secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale îndeplineşte funcţia de ordonator principal de credite pentru activităţile curente.

Secretarul general al comunei, al oraşului, al municipiului, respectiv al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiului comunică o sesizare pentru deschiderea procedurii succesorale camerei notarilor publici, precum şi oficiului de cadastru şi publicitate imobiliară, în a cărei circumscripţie teritorială defunctul a avut ultimul domiciliu. Această atribuţie poate fi delegată către una sau mai multe persoane care exercită atribuţii delegate de ofiţer de stare civilă, prin dispoziţia primarului la propunerea secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale.Comunicarea sesizării se realizează:

a) în termen de 30 de zile de la data decesului unei persoane, în situaţia în care decesul a survenit în localitatea de domiciliu;

b) la data luării la cunoştinţă, în situaţia în care decesul a survenit pe raza altei unităţi administrativ-teritoriale;

c) la data primirii sesizării de la oficiul teritorial, în a cărei rază de competenţă teritorială se află imobilele defuncţilor înscrişi în cărţi funciare înfiinţate ca urmare a finalizării înregistrării sistematice.

Sesizarea cuprinde: a) numele, prenumele şi codul numeric personal ale defunctului; b) data decesului, în format zi, lună, an; c) data naşterii, în format zi, lună, an; d) ultimul domiciliu al defunctului; e) bunurile mobile sau imobile ale defunctului înregistrate în evidenţele fiscale sau, după caz, în registrul agricol; f) date despre eventualii succesibili, în format nume, prenume şi adresa la care se face citarea.

Primarul urmăreşte îndeplinirea acestei atribuţii de către secretarul general al comunei, al oraşului, al municipiului, respectiv al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiului sau, după caz, de către ofiţerul de stare civilă delegate. Neîndeplinirea acestei atribuţii atrage sancţionarea disciplinară şi contravenţională a persoanei responsabile.

Secretarii generali ai comunelor şi cei ai oraşelor unde nu funcţionează birouri ale notarilor publici îndeplinesc, la cererea părţilor, următoarele acte notariale:

a) legalizarea semnăturilor de pe înscrisurile prezentate de părţi, în vederea acordării de către autorităţile administraţiei publice locale de la nivelul comunelor şi oraşelor a beneficiilor de asistenţă socială şi/sau serviciilor sociale;

b) legalizarea copiilor de pe înscrisurile prezentate de părţi, cu excepţia înscrisurilor sub semnătură privată.

B. Administratorul public

Atribuţiile, numirea şi eliberarea din funcţie a administratorului public.

La nivelul comunelor, oraşelor, municipiilor şi judeţelor, primarul, respectiv preşedintele consiliului judeţean poate propune consiliului local, consiliului judeţean, după caz, înfiinţarea funcţiei de conducere de administrator public, în limita numărului maxim de posturi aprobate.

Persoanele care pot ocupa funcţia de administrator public, de regulă, trebuie să fi absolvit studii superioare economice, administrative, tehnice sau juridice.

Numirea în funcţie a administratorului public se face prin dispoziţia primarului, respectiv a preşedintelui consiliului judeţean, după caz, care are ca anexă un contract de management cu respectarea cerinţelor specifice prevăzute la art. 543. Contractul de management se încheie între primar, respectiv preşedintele consiliului judeţean, după caz, şi administratorul public pe durată determinată. Durata contractului de management al administratorului public nu poate depăşi durata mandatului primarului, a preşedintelui consiliului judeţean, după caz, în timpul căruia a fost numit. În baza contractului de management, administratorul public poate îndeplini atribuţii de coordonare a unor compartimente ale aparatului de specialitate sau a serviciilor publice de interes local, respectiv judeţean, după caz.

Primarul, respectiv preşedintele consiliului judeţean poate delega către administratorul public, în condiţiile legii, calitatea de ordonator principal de credite.

Se exceptează funcţia de administrator public de la încadrarea în procentul de 12% alocat funcţiilor de conducere prevăzut la art. 391.

Eliberarea din funcţie a administratorului public se face prin dispoziţia primarului, respectiv a preşedintelui consiliului judeţean, după caz şi intervine în următoarele situaţii:

a) în situaţia în care durata contractului de management a expirat;

b) ca urmare a condamnării definitive pentru una dintre infracţiunile prevăzute la art. 542 alin. (1) lit. f);

c) în situaţia în care administratorul public nu îşi îndeplineşte obligaţiile stabilite în sarcina sa prin contractul de management;

d) în alte situaţii prevăzute de lege.

Toate prevederile de mai sus, referitoare la administratorul public, se aplică în mod corespunzător şi subdiviziunilor administrativ-teritoriale.

Administratorul public al asociaţiilor de dezvoltare intercomunitară. Asociaţiile de dezvoltare intercomunitară pot decide desemnarea unui administrator public, funcţie de conducere, pentru gestionarea serviciilor de interes general care fac obiectul asocierii.

Recrutarea, numirea şi eliberarea din funcţie a administratorului public al asociaţiilor de dezvoltare intercomunitară se fac pe baza unei proceduri specifice de către consiliile directoare ale acestora şi sunt aprobate prin hotărâri ale adunărilor generale ale asociaţiilor respective. Și în acest caz, persoanele care pot ocupa funcţia de administrator public, de regulă, trebuie să fi absolvit studii superioare economice, administrative, tehnice sau juridice.

Regimul juridic al incompatibilităţilor şi conflictelor de interese aplicabil administratorului public. Administratorul public are obligaţia să întocmească declaraţii de avere şi declaraţii de interese şi să le depună în condiţiile Legii nr. 176/2010, cu modificările şi completările ulterioare.

C. Iniţiativa cetăţenească şi adunările cetăţeneşti

Cetăţenii pot propune consiliilor locale şi consiliilor judeţene pe a căror rază teritorială domiciliază, spre dezbatere şi adoptare, proiecte de hotărâri.

Promovarea unui proiect de hotărâre se poate face de unul sau de mai mulţi cetăţeni cu drept de vot, dacă acesta este susţinut prin semnături de cel puţin 5% din populaţia cu drept de vot înscrisă în Registrul electoral cu domiciliul sau reşedinţa în unitatea administrativ-teritorială.

Iniţiatorii depun la secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale forma propusă pentru proiectul de hotărâre. Proiectul se afişează spre informare publică prin grija secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale.
Iniţiatorii asigură întocmirea listelor de susţinători pe formulare puse la dispoziţie de secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale. Listele de susţinători cuprind numele, prenumele şi domiciliul, seria şi numărul actului de identitate şi semnăturile susţinătorilor. Listele de susţinători pot fi semnate numai de cetăţenii cu drept de vot înscrişi în Registrul electoral cu domiciliul sau reşedinţa în unitatea/subdiviziunea administrativ-teritorială, al cărei consiliu local sau judeţean, după caz, urmează să dezbată proiectul de hotărâre în cauză.
După depunerea documentaţiei şi verificarea acesteia de către secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, proiectul de hotărâre urmează procedurile regulamentare de lucru ale consiliului local sau judeţean, după caz.

Adunările cetăţeneşti. Cetăţenii comunei sau oraşului pot fi consultaţi şi prin adunări cetăţeneşti organizate pe sate, în mediul rural, şi pe cartiere sau străzi, în mediul urban.

Convocarea şi organizarea adunărilor cetăţeneşti se fac de către primar, la iniţiativa acestuia ori a unei treimi din numărul consilierilor în funcţie. Convocarea adunării cetăţeneşti se face prin aducerea la cunoştinţă publică a scopului, datei şi a locului unde urmează să se desfăşoare aceasta.

Adunarea cetăţenească este valabil constituită în prezenta majorităţii cetăţenilor cu drept de vot şi adoptă propuneri cu majoritatea celor prezenţi. Propunerile se consemnează într-un proces-verbal şi se înaintează primarului, care le supune dezbaterii consiliului local în prima şedinţă, în vederea stabilirii modalităţilor concrete de realizare şi de finanţare, dacă este cazul.

Soluţia adoptată de consiliul local se aduce la cunoştinţă publică prin grija secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale.

D. Prefectul, instituţia prefectului şi serviciile publice deconcentrate

I. Prefectul şi subprefectul.

a. **Rolul prefectului şi al subprefectului**.

Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local. Prefectul conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale.

Prefectul asigură conducerea comitetelor judeţene pentru situaţii de urgenţă.

Prefectul asigură verificarea legalităţii actelor administrative ale autorităţilor administraţiei publice locale şi poate ataca în faţa instanţei de contencios administrativ actele acestora pe care le consideră ilegale.

Pentru îndeplinirea atribuţiilor şi prerogativelor care îi revin potrivit legii, prefectul este ajutat de 2 subprefecţi. Prefectul municipiului Bucureşti este ajutat de 3 subprefecţi.

b. **Statutul prefectului şi al subprefectului.** Funcţiile de prefect şi de subprefect sunt funcţii din categoria înalţilor funcţionari publici.

c. **Numirea şi eliberarea din funcţie a prefectului şi a subprefectului.** Guvernul numeşte câte un prefect în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti. Numirea şi eliberarea din funcţie a prefecţilor şi a subprefecţilor se fac prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministrului care coordonează instituţia prefectului. La numirea în funcţie, prefectul depune următorul jurământ în faţa Guvernului, respectiv a prim-ministrului sau a unui ministru desemnat, în limba română: „Jur să respect Constituţia şi legile ţării şi să fac cu bună-credinţă tot ceea ce stă în puterile şi priceperea mea pentru binele locuitorilor

judeţului.../municipiului Bucureşti. Aşa să-mi ajute Dumnezeu!“. Formula religioasă de încheiere a jurământului va respecta libertatea convingerilor religioase, jurământul putând fi depus şi fără formula religioasă. Refuzul depunerii jurământului atrage revocarea actului administrativ de numire în funcţie.

d. **Atribuţiile prefectului şi subprefectului.** Potrivit art 252, alin. (1) din Codul administrativ**, p**refectul îndeplineşte următoarele categorii de atribuţii:

a) atribuţii privind asigurarea implementării la nivel local a politicilor guvernamentale şi respectării ordinii publice;

b) atribuţii în exercitarea rolului constituţional de conducere a serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale;

c) atribuţii privind verificarea legalităţii actelor administrative ale autorităţilor administraţiei publice locale şi atacarea actelor administrative ale acestor autorităţi pe care le consideră ilegale;

d) atribuţii de îndrumare, la cererea autorităţilor administraţiei publice locale, privind aplicarea normelor legale din sfera de competenţă;

e) atribuţii în domeniul situaţiilor de urgenţă.

Prefectul îndeplineşte şi alte atribuţii prevăzute la art. 258 din prezentul cod şi de alte legi organice.

În exercitarea atribuţiilor prevăzute la art. 252 alin. (1) lit. a), prefectul:

a) asigură monitorizarea aplicării unitare şi respectării Constituţiei, a legilor, a ordonanţelor şi a hotărârilor Guvernului, precum şi a celorlalte acte normative de către autorităţile administraţiei publice locale şi serviciile publice deconcentrate, la nivelul judeţului, respectiv al municipiului Bucureşti;

b) analizează modul de îndeplinire în judeţ, respectiv în municipiul Bucureşti a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare şi informează Guvernul, prin intermediul ministerului care coordonează instituţia prefectului, cu privire la stadiul realizării acestora, în conformitate cu atribuţiile ce îi revin potrivit legii;

c) monitorizează activitatea de implementare în mod coerent şi integrat în judeţ, respectiv în municipiul Bucureşti a politicilor publice promovate de către ministere şi celelalte autorităţi ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului şi informează Guvernul, prin intermediul ministerului care coordonează instituţia prefectului asupra stadiului de realizare a acestora;

d) acţionează pentru menţinerea climatului de pace socială şi a unei comunicări permanente cu toate nivelurile instituţionale şi sociale, acordând o atenţie constantă prevenirii tensiunilor sociale;

e) monitorizează acţiunile de prevenire a infracţiunilor şi de apărare a drepturilor şi a siguranţei cetăţenilor, desfăşurate de către organele legal abilitate;

f) verifică modul de aplicare a normelor legale care reglementează folosirea limbii minorităţii naţionale în raporturile dintre autorităţile administraţiei publice locale şi serviciile publice deconcentrate, pe de o parte, şi cetăţenii aparţinând minorităţilor naţionale, pe de altă parte, în unităţile administrativ-teritoriale în care aceştia au o pondere de peste 20%, conform ultimului recensământ.

În exercitarea atribuţiilor prevăzute la art. 252 alin. (1) lit. b), prefectul:

a) verifică, în condiţiile art. 259, modul în care serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale îşi îndeplinesc atribuţiile de monitorizare şi de control în domeniul în care activează;

b) avizează proiectele bugetelor şi situaţiile financiare privind execuţia bugetară ale serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului şi le transmite conducătorului instituţiei ierarhic superioare serviciului public deconcentrat. Avizele au caracter consultativ;

c) poate propune ministrului, respectiv conducătorului organului administraţiei publice în subordinea căruia aceste servicii publice îşi desfăşoară activitatea cercetarea disciplinară a conducătorului serviciului public deconcentrat în cazul în care apreciază că acesta a săvârşit, în legătură cu realizarea atribuţiilor, o

faptă ce constituie abatere disciplinară sau, după caz, poate sesiza direct comisia de disciplină competentă;

d) desemnează prin ordin un reprezentant al instituţiei prefectului în comisia de concurs pentru ocuparea postului de conducător al unui serviciu public deconcentrat din judeţ.

Atribuţii privind verificarea legalităţii. Prefectul verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului judeţean, ale consiliului local şi ale primarului. Prefectul poate ataca actele acestor autorităţi pe care le consideră ilegale, în faţa instanţei competente, în condiţiile legii contenciosului administrativ.

Atribuţii de îndrumare. În exercitarea atribuţiilor prevăzute la art. 252 alin. (1) lit. d), prefectul:

a) primeşte solicitările de îndrumare transmise de autorităţile publice locale şi, după caz, consultă celelalte autorităţi ale administraţiei publice centrale în vederea emiterii unui punct de vedere;

b) emite puncte de vedere ca urmare a solicitărilor de îndrumare primite de la autorităţile administraţiei publice locale;

c) comunică solicitantului punctele de vedere emise conform lit. b).

Atribuţiile în domeniul situaţiilor de urgenţă. În exercitarea atribuţiilor prevăzute la art. 252 alin. (1) lit. e), prefectul:

a) dispune, în calitate de preşedinte al Comitetului judeţean pentru situaţii de urgenţă, măsurile care se impun pentru prevenirea şi gestionarea acestora;

b) utilizează, în calitate de şef al protecţiei civile, fondurile special alocate de la bugetul de stat şi baza logistică de intervenţie în situaţii de criză, în scopul desfăşurării în bune condiţii a acestei activităţi;

c) veghează la desfăşurarea în bune condiţii a intervenţiilor şi a altor activităţi necesare restabilirii situaţiei normale în plan local.

În cazuri care necesită adoptarea de măsuri imediate pentru gestionarea situaţiilor de criză sau de urgenţă, prefectul poate solicita primarului sau preşedintelui consiliului judeţean, respectiv Primarului General al Municipiului Bucureşti convocarea, după caz, a unei şedinţe extraordinare a consiliului judeţean, a Consiliului General al Municipiului Bucureşti ori a consiliului local.

În situaţia declarării stării de alertă, în condiţiile legii, pentru rezolvarea intereselor locuitorilor unităţilor administrativ-teritoriale, prefectul poate solicita convocarea de îndată a consiliului judeţean, a Consiliului General al Municipiului Bucureşti ori a consiliului local, după caz.

În situaţii de urgenţă sau de criză, autorităţile militare şi componentele din structura Ministerului Afacerilor Interne au obligaţia să informeze şi să sprijine prefectul pentru rezolvarea oricărei probleme care pune în pericol ori afectează siguranţa populaţiei, a bunurilor, a valorilor şi a mediului înconjurător.

Alte atribuţii. Prefectul îndeplineşte şi următoarele atribuţii:

a) sprijină, la cerere, în limita competenţei, autorităţile administraţiei publice locale pentru evidenţierea priorităţilor de dezvoltare economică teritorială;

b) susţine, la cerere, acţiunile desfăşurate de către serviciile publice deconcentrate, respectiv de către autorităţile administraţiei publice locale în domeniul afacerilor europene;

c) hotărăşte, în condiţiile legii, cooperarea sau asocierea cu instituţii similare din ţară şi din străinătate, în vederea creşterii gradului de profesionalizare a instituţiei prefectului;

d) îndeplineşte atribuţiile stabilite prin legi speciale în domeniul organizării şi desfăşurării alegerilor locale, parlamentare, prezidenţiale, alegerilor pentru membrii din România în Parlamentul European, precum şi a referendumurilor naţionale ori locale;

e) asigură desfăşurarea în bune condiţii a activităţii serviciilor publice comunitare pentru eliberarea şi evidenţa paşapoartelor simple, respectiv regim permise de conducere şi înmatriculare a vehiculelor, precum şi a activităţii de eliberare a apostilei pentru actele oficiale administrative;

f) alte atribuţii prevăzute de lege, precum şi însărcinările stabilite de Guvern.

Atribuţii care pot fi delegate prefectului. Miniştrii şi conducătorii celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului pot delega prefectului unele atribuţii de conducere şi 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 acţiunilor cu caracter interministerial care au ca scop creşterea calităţii serviciilor publice;

d) reprezentarea în faţa instanţelor judecătoreşti, în cazul în care serviciile publice deconcentrate din subordine nu pot fi mandatate;

e) alte atribuţii stabilite prin ordin al conducătorului instituţiei ierarhic superioare serviciului public deconcentrat.

f. Atribuţiile subprefectului. Subprefectul este subordonat prefectului şi este înlocuitorul de drept al acestuia. Atribuţiile subprefecţilor sunt stabilite prin hotărâre a Guvernului. Prefectul poate să delege subprefectului, prin ordin, o parte din atribuţiile sale. În situaţia în care sunt în funcţie mai mulţi subprefecţi, prefectul emite un ordin prin care desemnează unul dintre subprefecţi 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 instituţia prefectului.

g. Raporturile cu alte autorităţi şi instituţii publice.

1. Raporturile cu autorităţile administraţiei publice locale. Între prefecţi, pe de o parte, consiliile locale şi primari, precum şi consiliile judeţene şi preşedinţii consiliilor judeţene, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare; în relaţiile dintre acestea există raporturi de colaborare.

2. Raporturile cu alte autorităţi publice şi instituţii publice. Pentru îndeplinirea atribuţiilor ce îi revin, prefectul poate solicita instituţiilor publice, serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale şi autorităţilor administraţiei publice locale din judeţul respectiv sau din municipiul Bucureşti, după caz, documentaţii, date şi informaţii, iar acestea sunt obligate să i le furnizeze cu celeritate şi în mod gratuit.

3. Prefectul poate sesiza comisia de disciplină dacă apreciază, în urma unui control al instituţiei prefectului sau la sesizarea scrisă şi motivată a unei autorităţi sau instituţii abilitate, că secretarul general al unei unităţi/subdiviziuni administrativ-teritoriale a săvârşit în realizarea atribuţiilor sale o faptă ce constituie abatere disciplinară.

4. Întocmirea şi actualizarea listei cuprinzând aleşii locali . Prefecţii au obligaţia întocmirii şi actualizării listei cuprinzând aleşii locali de la nivelul fiecărei unităţi/subdiviziuni administrativ-teritoriale, listă care se comunică ministerului cu atribuţii în domeniul administraţiei publice şi ministerului cu atribuţii în domeniul afacerilor interne. Procedura de întocmire, actualizare şi transmitere a listei se stabileşte prin ordin comun al ministrului afacerilor interne şi al ministrului administraţiei publice, în termen de maximum 30 de zile de la intrarea în vigoare a prezentului cod.

5. Implicarea prefectului în activităţile de control desfăşurate la nivelul judeţului. Prefectul poate fi informat despre activităţile de control care urmează să se desfăşoare în judeţ, respectiv în municipiul Bucureşti, de către oricare dintre ministere sau alte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului, la serviciile publice deconcentrate din subordinea acestora.

h. Structuri funcţionale.

1) Instituţia prefectului. Pentru exercitarea de către prefect a prerogativelor care îi revin potrivit Constituţiei şi altor legi se organizează şi funcţionează instituţia prefectului, sub conducerea prefectului.

Instituţia prefectului este o instituţie publică cu personalitate juridică, cu buget propriu, aflată în subordinea Guvernului.

Prefectul este ordonator terţiar de credite.

Organigrama şi modul de funcţionare ale instituţiei prefectului se stabilesc prin hotărâre a Guvernului. Sediul instituţiei prefectului, denumit prefectură, este în municipiul reşedinţă de judeţ, într-un imobil proprietate publică a judeţului sau a statului, după caz.

Pentru municipiul Bucureşti, respectiv judeţul Ilfov, sediul instituţiei prefectului este în municipiul Bucureşti.

Capacitatea juridică de drept public a instituţiei prefectului se exercită de către prefect sau înlocuitorul de drept al acestuia. Exercitarea drepturilor şi asumarea obligaţiilor civile ale instituţiei prefectului se realizează de către prefect, de înlocuitorul de drept al acestuia sau de către o persoană anume desemnată prin ordin al acestuia.

Activitatea instituţiei prefectului este finanţată de la bugetul de stat, prin bugetul ministerului care coordonează instituţia prefectului, precum şi din alte surse prevăzute de lege.

Instituţia prefectului poate beneficia de proiecte şi programe cu finanţare externă rambursabilă şi/sau nerambursabilă de implementarea cărora răspunde în vederea realizării indicatorilor asumaţi în cadrul fiecărui proiect şi/sau program.

Îndrumarea şi controlul ierarhic de specialitate asupra activităţii prefecţilor

Îndrumarea şi controlul ierarhic de specialitate asupra activităţii prefecţilor, a subprefecţilor şi a instituţiilor prefectului se asigură de ministerul care coordonează instituţia prefectului.

2) **Colegiul prefectural**. În fiecare judeţ, respectiv în municipiul Bucureşti funcţionează un colegiu prefectural compus din prefect, subprefect şi conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale, care sunt organizate sau au sediul în judeţul respectiv sau în municipiul Bucureşti, după caz. Din colegiul prefectural în care sunt în funcţie mai mulţi subprefecţi face parte subprefectul desemnat prin ordin al prefectului.

La lucrările colegiului prefectural pot fi invitate şi alte persoane a căror prezenţă este considerată necesară. Colegiul prefectural se convoacă de către prefect cel puţin o dată pe lună şi oricând se consideră că este necesar şi este condus de prefect.

Serviciile publice deconcentrate au obligaţia de a prezenta anual colegiului prefectural sau la solicitarea prefectului informări privind modul de realizare a atribuţiilor care le revin.

Atribuţiile colegiului prefectural privesc armonizarea activităţii serviciilor publice deconcentrate care au sediul în judeţul respectiv, precum şi implementarea programelor, politicilor, strategiilor şi planurilor de acţiune ale Guvernului la nivelul judeţului sau al localităţilor acestuia, respectiv la nivelul municipiului Bucureşti, după caz, şi sunt reglementate prin hotărâre a Guvernului.

3) Cancelaria prefectului. În cadrul instituţiei prefectului se organizează şi funcţionează cancelaria prefectului. Cancelaria prefectului este un compartiment organizatoric distinct, care cuprinde următoarele funcţii de execuţie de specialitate specifice: directorul cancelariei, consilier, consultant şi secretarul cancelariei. Numărul de posturi, numirea, modificarea şi încetarea raporturilor de muncă, precum şi drepturile şi obligaţiile personalului care fac parte din cancelaria prefectului sunt reglementate în partea a VI-a titlul III.

4) Oficiile prefecturale. Prefectul poate organiza, prin ordin, în cadrul numărului de posturi şi al fondurilor aprobate anual, oficii prefecturale. În municipiul Bucureşti se poate organiza câte un oficiu prefectural în fiecare sector. Ordinul prefectului privind înfiinţarea şi organizarea, respectiv desfiinţarea oficiilor prefecturale se emite numai cu avizul conform al ministerului care coordonează instituţia prefectului. Oficiile prefecturale fac parte integrantă din instituţia prefectului. Oficiile prefecturale sunt conduse de către un şef al oficiului prefectural, care deţine o funcţie publică de conducere specifică. Numirea, modificarea, suspendarea şi încetarea raportului de serviciu al şefului oficiului prefectural se dispun de către prefect, în condiţiile legii.

Atribuţiile cancelariei prefectului şi ale oficiilor prefecturale sunt stabilite prin hotărâre a Guvernului.

i. **Drepturi şi îndatoriri ale prefecţilor.**

1. Drepturile prefecţilor
   - Dreptul la locuinţă de serviciu. La numirea în funcţie, prefectul şi subprefectul care nu deţin o locuinţă proprietate personală în localitatea în care îşi are sediul instituţia prefectului au dreptul la o locuinţă de serviciu corespunzătoare sau la decontarea cheltuielilor de cazare, în condiţiile stabilite prin hotărâre a Guvernului adoptată în termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a prezentului cod. Cheltuielile privind locuinţa de serviciu, cheltuielile de cazare, precum şi cele privind deplasarea dus-întors între municipiul în care are sediul instituţia prefectului şi localitatea în care îşi au domiciliul prefectul şi subprefectul sunt suportate din bugetul instituţiei prefectului şi se decontează în limita unui plafon maxim, stabilit anual, prin hotărâre a Guvernului. Contractul de închiriere a locuinţei de serviciu încetează în termen de 30 de zile de la data încetării exercitării funcţiei de prefect, respectiv de subprefect, după caz.
   - Dreptul la onoruri militare. Ca reprezentant al Guvernului, prefectului i se acordă onorul militar cu ocazia ceremoniilor militare organizate la nivelul judeţului, potrivit prevederilor Regulamentului onorurilor şi ceremoniilor militare.

2. Îndatoriri şi interdicţii ale prefecţilor
   - Obligaţia de informare în situaţia călătoriilor în afara judeţului.
   - Prefecţii şi subprefecţii au obligaţia să informeze în prealabil conducerea ministerului care coordonează instituţia prefectului ori de câte ori călătoresc în afara judeţului.
   - Prefecţii şi subprefecţii nu au dreptul la grevă.
   - Prefecţii şi subprefecţii nu pot să înfiinţeze organizaţii sindicale proprii.

j) Regimul incompatibilităţilor şi al conflictului de interese aplicabile funcţiei de prefect şi de subprefect. Regimul incompatibilităţilor şi al conflictului de interese aplicabile funcţiei de prefect şi de subprefect sunt cele prevăzute de cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003, cu modificările şi completările ulterioare. Prin activităţi în domeniul didactic pe care prefecţii şi subprefecţii le pot desfăşura, în condiţiile legislaţiei speciale privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice şi a funcţiilor publice, se înţeleg activităţile prevăzute la art. 462 alin. (2). Constatarea şi sancţionarea stării de incompatibilitate şi a conflictului de interese pentru persoanele care ocupă funcţia de prefect şi de subprefect se face în condiţiile Legii nr. 176/2010, cu modificările şi completările ulterioare.

k) **Actele şi răspunderea prefectului. Regimul juridic aplicabil actelor prefectului.**

Pentru îndeplinirea atribuţiilor 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 şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului, organizate la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale, potrivit competenţelor 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 cunoştinţă publică. Ordinele cu caracter normativ se comunică de îndată ministerului cu atribuţii 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 preşedinte al Comitetului judeţean pentru situaţii de urgenţă produc efecte juridice de la data aducerii lor la cunoştinţă publică şi sunt executorii.

Ministrul care coordonează instituţia 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 şi nu au produs efecte juridice şi pot leza interesul public.

Prefecţii sunt obligaţi să comunice ordinele emise potrivit alin. (2) conducătorului instituţiei ierarhic superioare serviciului public deconcentrat.

Prefectul poate propune ministerelor şi celorlalte organe ale administraţiei publice centrale măsuri pentru îmbunătăţirea activităţii serviciilor publice deconcentrate, organizate la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale.

l) Răspunderea prefectului şi a subprefectului. În exerciţiul funcţiilor lor prefectul şi subprefectul răspund administrativ, civil sau penal, după caz, în condiţiile legii şi ale prezentului cod.

II. Serviciile publice deconcentrate

Înfiinţarea, organizarea şi desfiinţarea serviciilor publice deconcentrate. Ministerele şi alte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale pot avea în subordinea lor servicii publice deconcentrate, ca structuri de specialitate în unităţile administrativ-teritoriale. Înfiinţarea sau desfiinţarea serviciilor publice deconcentrate, obiectul de activitate şi competenţele acestora sunt stabilite prin actul de înfiinţare a ministerului, respectiv a organului de specialitate al administraţiei publice centrale competent în subordinea cărora aceste servicii îşi desfăşoară activitatea.

Atribuţiile serviciilor publice deconcentrate. Serviciile publice deconcentrate, potrivit legii, pot îndeplini atribuţii de control, inspecţie şi monitorizare în domeniul de specializare al ministerului de resort, respectiv al organului de specialitate al administraţiei publice centrale competent.

Conducerea serviciilor publice deconcentrate. **Atribuţiile ministerelor şi ale prefectului în relaţia cu serviciile publice deconcentrate.** Ministerele de resort, respectiv organele de specialitate ale administraţiei publice centrale competente stabilesc organigrama, numărul de posturi şi funcţiile de conducere ale serviciilor publice deconcentrate aflate în subordinea lor.

Ministerele de resort, respectiv celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale pot emite ordine şi instrucţiuni, obligatorii pentru serviciile publice deconcentrate aflate în subordinea lor.

Prefectul conduce şi coordonează activitatea serviciilor publice deconcentrate de la nivelul judeţului pentru asigurarea implementării măsurilor din programul de guvernare şi în situaţii care implică intervenţia urgentă a organelor statale în teritoriu. În îndeplinirea acestui rol, prefectul exercită atribuţiile prevăzute la art. 254 din prezentul Cod, precum şi alte atribuţii prevăzute de lege.

Ministerul de resort, respectiv organul de specialitate al administraţiei publice centrale competent şi prefectul au obligaţia de a colabora în vederea exercitării competenţelor legale privind conducerea serviciilor publice deconcentrate din unităţile administrativ-teritoriale.

Ministerele şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale sunt obligate să comunice prefecţilor 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.

Numirea şi eliberarea din funcţie a conducătorilor serviciilor publice deconcentrate. Conducătorul serviciului public deconcentrat care deţine o funcţie publică de conducere este numit şi eliberat din funcţie prin ordin al ministrului de resort sau al conducătorului organului de specialitate al administraţiei publice centrale competent. Ordinul se comunică prefectului judeţului în care serviciul public deconcentrat este organizat sau are sediul ori prefectului municipiului Bucureşti, 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 condiţiile legii îşi îndeplineşte atribuţiile în condiţiile prevăzute în cuprinsul contractului încheiat.

Conducătorul serviciului public deconcentrat are calitatea de ordonator de credite.

Atribuţiile conducătorilor serviciilor publice deconcentrate. Conducătorii serviciilor publice deconcentrate asigură conducerea executivă a acestora în vederea exercitării atribuţiilor stabilite prin lege şi prin actele prevăzute la art. 279 alin. (2).

Conducătorii serviciilor publice deconcentrate au următoarele atribuţii principale:

a) emit actele privind numirea şi eliberarea din funcţie, modificarea raporturilor de serviciu sau de muncă, precum şi sancţionarea disciplinară a personalului din cadrul serviciului public deconcentrat;

b) informează, trimestrial şi la cerere, prefectul şi ministerul de resort sau organul de specialitate al administraţiei publice centrale competent cu privire la activitatea serviciului public deconcentrat;

c) participă la convocările realizate de prefect şi de ministerul de resort sau de organul de specialitate al administraţiei publice centrale competent;

d) întocmeşte proiectul bugetului serviciului public deconcentrat pe care îl conduce şi îl înaintează spre avizare şi aprobare organelor competente.

Conducătorii serviciilor publice deconcentrate au şi alte atribuţii stabilite prin legile speciale, prin actele ministerului de resort sau organului de specialitate al administraţiei publice centrale competent.

Actele conducătorilor serviciilor publice deconcentrate. Conducătorii serviciilor publice deconcentrate emit decizii. Deciziile au caracter individual şi se referă la situaţii şi persoane determinate.

Răspunderea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate. Conducătorii serviciilor publice deconcentrate răspund în faţa legii, ministerului, respectiv în faţa organului de specialitate al administraţiei publice centrale în subordinea căruia se află serviciul public deconcentrat. Conducătorii autorităţilor administraţiei publice centrale pot sancţiona conducătorii serviciilor publice deconcentrate în cazurile şi în condiţiile prevăzute de lege.

Capitolul III - FORME JURIDICE DE ACTIVITATE ALE ADMINISTRATIEI PUBLICE

Secţiunea I
PREZENTARE GENERALĂ

Mijloacele de acţiune ale autorităţilor administraţiei publice sunt formele concrete prin care administraţia publică îşi îndeplineşte misiunea de organizare a aplicării şi de aplicare în concret a legii, precum şi de prestare, respectiv organizare a prestării serviciilor publice.

Definiţia de mai sus foloseşte două sintagme: *organizarea aplicării şi aplicarea în concret a legii*, respectiv *prestarea şi organizarea prestării serviciilor publice*. Explicaţia dublei naturi a activităţii administrative rezidă în poziţia acesteia de a fi nu numai cea care aplică legile, dar şi cea care organizează activitatea altor actori ai sistemului juridic de aplicare a legii[84], şi, pe de altă parte, în faptul că administraţia publică nu mai este singura chemată (şi capabilă) să presteze serviciile publice, tot mai mare importanţă primind serviciile publice prestate prin agenţi privaţi, sub supravegherea administraţiei publice.

În doctrina dreptului administrativ[85], sunt considerate forme de activitate ale administraţiei publice:

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

b) *actele cu caracter exclusiv politic* sunt emise fie de autorităţile centrale – Guvern, Preşedinte fie de autorităţi locale (Primarul, Consiliul local, Prefectul) şi, având caracter declarativ, nu sunt studiate de dreptul administrativ.

Sunt astfel de acte: declaraţiile Guvernului cu privire la anumite evenimente, mesajul Preşedintelui Republicii cu prilejul semnării unui acord internaţional, apelul Primarului către cetăţeni 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 şi poziţia în stat a emitentului[86].

c) *faptele administrative* sunt fapte materiale juridice care intervin în sfera administraţiei publice, adică transformări în lumea înconjurătoare care produc efecte juridice, independent de existenţa unei manifestări de voinţă în acest sens a autorităţilor publice (de exemplu, construirea de către primărie a unei clădiri pe terenul proprietatea localităţii, omisiunea de a răspunde la o cerere de informaţii de interes public, etc.), ci doar în baza legii.

Legea este, aşadar, cea care dă valoare unui fapt material, transformându-l într-un fapt juridic, în speţă administrativ.

Faptele administrative pot fi licite (de exemplu, construirea unei clădiri), sau ilicite (exemplul clasic fiind contravenţia).

d) *operaţiunile administrative* sunt operaţiuni material-tehnice, adică activităţi ale administraţiei publice care nu produc efecte juridice prin ele însele[87]: avize, dări de seamă, referate, comunicări, note interne, statistici, etc.

---

[84] De exemplu, Inspectoratul Teritorial de Muncă urmăreşte aplicare legilor din domeniul raporturilor de muncă, controlând astfel activitatea agenţilor economici.

[85] Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ*, Editura Ştiinţifică, Bucureşti, 1959, p.3-17; Idem, *Actele administrative şi faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc pe baza Legii nr. 1/1967,* Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1970, p.73 şi urm.; Ilie Iovănaş, *Drept administrativ*, vol II, Servo Sat, 1997, p.52; Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Accent, Cluj Napoca, 2004, p.275 şi urm.; Lucian Chiriac, *Activitatea autorităţilor administraţiei publice*, Accent, Cluj Napoca, 2001, p.12; pentru o clasificarea diferită, a se vedea Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ediţia a III-a, Editura ALL BECK, 2002, p.8.

[86] T. Drăganu, *Drept constituţional şi instituţii politice*, vol. I, Lumina Lex, 1998, p.102.

[87] T. Drăganu, *Actele administrative şi faptele asimilate lor...., op.cit.,* p.77; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.277; pentru definiţii 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.

Sintetizând, observăm că, spre deosebire de *actul administrativ*, care produce efecte juridice datorită manifestării de voinţă în acest sens a autorităţii publice emitente, *faptul administrativ* produce efecte juridice deşi nu există o manifestare de voinţă în acest sens, iar *operaţiunile administrative*, deşi sunt manifestări de voinţă ale autorităţilor publice, nu produc efecte juridice.

Importanţa distincţiei între diferitele forme de activitate ale administraţiei publice apare din perspectiva efectelor juridice produse în mod direct, dar şi a acţiunilor în contencios administrativ: astfel, doar actele administrative, contractele administrative şi faptul administrativ denumit "tăcerea administraţiei" pot fi contestate prin acţiune directă, nu şi operaţiunile administrative.

Secţiunea a II-a
TEORIA GENERALĂ A ACTULUI ADMINISTRATIV

1. Definiţie. Caracteristici.

Actul administrativ poate fi definit ca *manifestarea unilaterală şi expresă de voinţă a autorităţilor publice, realizată în scopul de a produce efecte juridice, în temeiul puterii publice*[88].

În acest fel este accentuat atât aspectul *formal* al actului, de a fi emis de autorităţi publice, cât şi aspectul *material* al acestuia, referitor la conţinutul său, conţinut din care trebuie să rezulte emiterea sa în temeiul *puterii publice* cu care sunt înzestrate autorităţile publice.

Puterea publică poate fi definită ca dreptul derivat din lege pe care-l are o anumită entitate (persoană fizică sau juridică) de a-şi impune cu forţă obligatorie deciziile altor subiecte de drept (persoane fizice sau juridice).

Deoarece în principiu autorităţile publice dispun de putere publică în raporturile cu particularii, nu pot exista situaţii în care persoane private, fără nici o atribuţie de putere publică, să emită acte administrative; pe de altă parte însă, nu toate manifestările de voinţă ale autorităţilor publice făcute în scopul producerii efectelor juridice sunt acte administrative, ci numai cele întemeiate pe puterea publică de care dispune autoritatea respectivă[89].

În lipsa unui Cod de procedură administrativă, definiţia 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 naştere, modificând sau stingând raporturi juridice*.

● Actul administrativ este o manifestare *unilaterală* de voinţă. Prin această caracteristică, el se deosebeşte de actele contractuale ale administraţiei, fie ele guvernate de regimul juridic de drept public sau de regimul juridic privat.

Actul administrativ îşi păstrează caracterul unilateral şi în cazul în care este emis în urma unei cereri a particularilor (de exemplu, autorizaţia de construcţie)[90], când este adoptat de două sau mai multe autorităţi administrative împreună (un ordin comun al mai multor miniştri, spre exemplu), sau cu participarea mai multor persoane fizice (actele organelor colegiale, cum ar fi Consiliul local, Consiliul judeţean, Guvernul).

● Actul administrativ concretizează voinţa autorităţii publice ca subiect de drept special, învestit cu *putere publică*, şi, în consecinţă, produce efecte juridice care vor fi guvernate de *regimul juridic de drept public*.

---

[88] A se vedea Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.287; definiţia din ediţia 2001 a fost preluată şi de Anton Trăilescu, *Drept administrativ - tratat elementar*, Editura ALL BECK, 2002, p.187. Pentru alte definiţii, 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.

[89] De exemplu, achiziţionarea unor materiale de construcţii sub o anumită valoare, pe baza unui act emis de autoritatea publică, în vederea efectuării unor reparaţii la clădirea în care funcţionează această autoritate.

[90] În acest caz, cererea particularului reprezintă doar o *condiţie* pentru emiterea actului administrativ, nu determină încheierea unui contract; ca efect al acestei constatări, renunţarea persoanei fizice sau juridice la dreptul conferit prin act nu determină automat încetarea efectelor acestuia, ci constituie doar o condiţie pentru revocarea actului de către emitent - Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.289; autorizaţia este emisă ca urmare a manifestării de voinţă a administraţiei publice, nu ca rezultat al unui acord cu particularul.

● Actul administrativ este *obligatoriu* pentru toate subiectele de drept care intră sub incidenţa sa (1), pentru autoritatea publică emitentă sau inferioară (2), precum şi pentru autoritatea publică superioară (3).

Afirmaţia necesită însă anumite precizări:

- obligativitatea actului administrativ încetează în primul caz prin revocare sau anulare;

- 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 instanţa judecătorească;

- în fine, sub aspectul obligativităţii pentru autoritatea publică superioară, există mai multe ipoteze: a) autoritatea superioară este ţinută la respectarea actelor normative ale autorităţilor inferioare până când emite un act normativ cu conţinut contrar, care abrogă total sau parţial actul autorităţii inferioare; b) autoritatea superioară va respecta actul individual al autorităţii inferioare, până când îl anulează, emiţând 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 cunoştinţa persoanelor interesate, respectiv publicarea sa, aşadar din momentul din care produce efecte juridice, fără a mai fi nevoie de intervenţia unui alt act în acest sens. Din această perspectivă, actele administrative se deosebesc de hotărârile judecătoreşti, care au nevoie de o procedură posterioară, de învestire cu formulă executorie, pentru a putea fi puse în executare.

Din altă perspectivă, actul administrativ are forţă executorie şi impune unilateral *fără ca, de regulă, contestarea sa să aibă efect suspensiv de executare*. Prin excepţie, unele legi pot prevedea efectul suspensiv de executare al recursului administrativ sau al acţiunii în contencios administrativ, însă o astfel de soluţie nu este îmbrăţişată ca un principiu de drept administrativ în sistemul nostru de drept[91].

Forţa executorie nu trebuie confundată cu executarea forţată (din oficiu) a actului administrativ, ce poate apărea doar în anumite condiţii, şi anume când legea o autorizează (ex.: expulzarea unui cetăţean străin, confiscarea anumitor bunuri de către agentul constatator al contravenţiei, etc.) sau când există anumite circumstanţe excepţionale. În restul cazurilor, executarea silită sau forţată se face numai cu ajutorul justiţiei.

● Actele administrative sunt emise *pe baza legii, în scopul executării sau organizării executării legilor* şi a celorlalte acte normative emise de autorităţile superioare.

Aşa cum s-a arătat în literatura de specialitate[92], această trăsătură este consecinţa ierarhiei în care se constituie normele juridice: în frunte se află Constituţia (legea fundamentală a statului), urmează legile organice, legile ordinare, actele administrative normative ale Guvernului cu putere de lege (ordonanţe)[93], alte acte normative ale Guvernului (hotărâri de Guvern) actele administrative normative ale altor autorităţi centrale (ordine şi instrucţiuni ale miniştrilor, spre exemplu), actele administrative individuale ale autorităţilor centrale, actele normative ale autorităţilor locale, şi, în final, actele administrative individuale ale acestora.

Piramida ierarhică a normelor juridice guvernează eficienţa şi aplicabilitatea actelor administrative, astfel încât fiecare act administrativ de la un nivel inferior se conformează actelor administrative cu forţă superioară, legilor şi Constituţiei ţării.

2. Clasificarea actelor administrative - criteriul material.

Din perspectiva conţinutului lor, actele administrative pot fi:

a) *Acte administrative normative*.

Actul administrativ normativ cuprinde reglementări de principiu, formulate în abstract, şi sunt destinate unui număr nedeterminat de persoane.

---

[91] Pentru discuţii privind efectul suspensiv de executare al recursului administrativ, a se vedea Dacian Cosmin Dragoş, *Recursul administrativ şi contenciosul administrativ*, Editura ALL Beck, 2001, p.117; pentru aceeaşi problematică în contextul acţiunii în contencios administrativ, a se vedea Idem, *Procedura contenciosului administrativ*, Editura ALL Beck, 2002, p..545 şi urm.

[92] Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.256.

[93] În sensul că ordonanţele sunt acte complexe, de drept administrativ şi constituţional, a se vedea Verginia Vedinaş, Rozalia Ana Lazăr, *Controlul de constituţionalitate al actelor administrative*, în „Juridica" nr.8/2000, p.300 şi urm.

Sunt astfel de acte, spre exemplu, hotărârea de guvern prin care se stabilesc anumite preţuri 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 conţine norme juridice imperative (care impun o anumită activitate), prohibitive (care interzic o anumită activitate) sau permisive (care oferă posibilitatea de a realiza o anumită activitate.

b) ***Acte administrative individuale***.

Actul administrativ individual este manifestarea de voinţă care *produce efecte juridice cu privire la persoane determinate*, sau, într-o formulă mai explicită, care „creează, modifică sau desfiinţează drepturi şi obligaţii în beneficiul sau sarcina unor persoane dinainte determinate”[94].

La rândul lor, actele individuale pot fi clasificate[95] în:

- **acte creatoare de drepturi şi obligaţii** - acte prin care se stabilesc drepturi sau obligaţii determinate pentru destinatarii lor (actul de atribuire a unui teren pentru construirea de locuinţe sau de stabilire a impozitului, de exemplu).

Aceste acte pot fi emise în temeiul unei *puteri publice legate* a autorităţii publice (de pildă, în prezenţa tuturor condiţiilor prevăzute de lege, emiterea autorizaţiei de construcţie nu poate fi refuzată de primar), în timp ce altele sunt emise în temeiul unei *puteri discreţionare* a autorităţii publice (dizolvarea consiliului local prin hotărâre guvernamentală; modificarea organigramei primăriei prin hotărâre a consiliului local). Dacă primele pot fi controlate de către autorităţile publice superioare numai în ceea ce priveşte legalitatea lor, cele din a doua categorie pot fi analizate şi sub aspectul oportunităţii[96].

- **acte atributive de statut personal** (diploma de absolvire a unei forme de învăţământ, decizia de pensionare), prin care beneficiarilor li se recunoaşte o activitate anterioară şi li se conferă un complex de drepturi, în condiţiile prevăzute de lege.

Emiterea unui act atributiv de statut personal nu asigură prin ea însăşi legalitatea unei activităţi viitoare desfăşurate 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 funcţie publică, respectiv încheierea unui contract individual de muncă)[97].

- **acte de constrângere administrativă** (procesul verbal de constatare a contravenţiei), prin care se aplică o sancţiune administrativă[98].

- **acte administrativ jurisdicţionale** – categorie hibridă de acte juridice, emise de autorităţi ale administraţiei publice, însă care au ca obiect soluţionarea unor litigii şi sunt emise după o procedură ce are caracteristici apropiate de procedura judiciară (contradictorialitate, motivarea deciziei, irevocabilitatea deciziei) - cum ar fi hotărârea comisiei judeţene de aplicare a Legii nr.18/1991 a fondului funciar[99].

În prezent, procedurile administrativ jurisdicţionale sunt facultative şi gratuite (art.21 alin.4 din Constituţia revizuită în 2003), prin urmare petiţionarul nu este obligat să recurgă la ele, iar dacă a sesizat totuşi o jurisdicţie administrativă el va putea să renunţe la această cale de atac în vederea sesizării instanţei de contencios administrativ.

- în ce ne priveşte, credem că putem identifica şi o altă categorie de acte administrative, şi anume **acte administrative prin care se încheie contracte** – sunt acele manifestări de voinţă ale autorităţilor publice prin care acestea devin parte a unui contract administrativ sau civil.

3. Clasificarea actelor administrative - criteriul organic.

Criteriul organic este utilizat pentru clasificarea actelor administrative în funcţie de emitentul acestora, prin urmare avem:

---

[94] T. Drăganu, *Introducere....., op.cit.*, p.145.

[95] A se vedea, pentru această clasificare, Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.292 şi urm.

[96] Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.293; I. Iovănaş, *op.cit.*, 220.

[97] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit.*, p.90.

[98] A se vedea reglementarea cadru în materie, Ordonanţa Guvernului nr.2/2001.

[99] A se vedea, pentru mai multe exemple de acte administrativ-jurisdicţionale, D. C. Dragoş, *Recursul administrativ şi contenciosul administrativ*, Editura All Beck, 2001, p. 105 şi urm.

a) acte administrative emise de autorităţile administrative – Guvernul, Preşedintele Republicii, ministere, consiliile locale, consiliile judeţene, prefectul, primarul, etc.

Prin *autoritate administrativă* se înţelege acea autoritate cuprinsă în *puterea executivă* a statului, putere denumită generic „administraţia publică". Pentru a înţelege această sintagmă, precizăm că autorităţile administrative alcătuiesc, alături de autoritatea legislativă şi autoritatea judecătorească, *autorităţile publice* ale statului, adică acele entităţi înzestrate cu putere publică. Prin urmare, autorităţile administrative (sau autorităţile administraţiei publice) constituie specia, iar autorităţile publice, genul[100].

b) acte administrative emise de alte autorităţi publice, aparţinând altor puteri în stat – Parlamentul sau instanţele judecătoreşti.

De regulă, Parlamentul adoptă legi, iar instanţele judecătoreşti, hotărâri judecătoreşti; cu toate acestea, în unele cazuri, structurile amintite emit şi acte administrative, în realizarea unor sarcini specifice administraţiei publice, de gestionare a resurselor materiale şi umane, activitate necesară în vederea funcţionării adecvate a acestora. Suntem, astfel, în prezenţa unui act administrativ de numire în funcţie atunci când preşedintele Camerei deputaţilor sau al Senatului numeşte funcţionarii din aparatul propriu al Parlamentului[101], sau când Preşedintele Tribunalului sau Curţii de apel, însărcinat şi cu atribuţii administrative, numeşte în funcţie Directorul executiv şi Directorul executiv adjunct al acestei instituţii, care este funcţionar public.

c) acte administrative prin delegaţie, emise de persoane private, angajate, sub control statal, în activitatea de prestare a serviciilor publice.

Astfel, statul sau unităţile administrativ teritoriale pot gestiona direct serviciile publice necesare satisfacerii nevoilor celor administraţi, sau le pot transfera, sub control strict, unor persoane private, care să le gestioneze în interes public dar cu respectarea cerinţelor de eficienţă şi eficacitate.

Prestând un serviciu public sub control statal, persoanele private menţionate dobândesc atribuţii de putere publică, şi, în consecinţă, au posibilitatea de a emite acte administrative obligatorii pentru cei care beneficiază de serviciul public, acte atacabile pe calea contenciosului administrativ[102].

Pentru a exemplifica, serviciul public de învăţământ este prestat, în principiu, de universităţi de stat, dar şi de universităţi private, aflate sub controlul permanent al Consiliului Naţional de Evaluare Academică şi Acreditare, precum şi al Ministerului Educaţiei şi Cercetării; policlinicile de stat sunt dublate de policlinici private, care prestează acelaşi 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 condiţiile legislaţiei în vigoare, etc. În acest context, decizia Rectorului unei universităţi particulare de numire în funcţie a unui preparator, asistent sau lector universitar, este un act administrativ la fel ca şi 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 preţul biletelor de călătorie este un act administrativ, nicidecum un act de drept privat.

4. Condiţiile de valabilitate a actului administrativ.

4.1. Enumerare. Pentru a fi valabil, un act administrativ trebuie să îndeplinească patru condiţii: (1) să fie emis de autoritatea competentă şi în limitele competenţei sale, (2) să fie emis în forma şi cu respectarea procedurii prevăzute de lege, (3) să fie conform cu Constituţia, legile şi actele normative în vigoare, (4) să fie conform cu interesul public urmărit de lege.

4.2. Competenţa – actul administrativ să fie emis de autoritatea competentă şi în limitele competenţei sale.

Competenţa unei autorităţi administrative este *stabilită prin lege*, prin urmare ea nu poate fi transmisă unei alte autorităţi publice decât tot prin lege[103], ea este *obligatorie* – în sensul că nu se poate

---

[100] Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.287.

[101] T. Drăganu, *Introducere în teoria şi practica statului de drept,* Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p.143, Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.286

[102] A se vedea, în acest sens, Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin, Véronique Inserguet-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif,* 2eedition, 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.

[103] Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.297.

renunţa la exercitarea ei[104], şi are caracter *permanent*, chiar dacă titularii unor funcţii sunt aleşi pentru un mandat determinat[105].

Există trei tipuri de competenţă:

a) competenţa materială *(ratione materiae)***.** Competenţa materială se referă la domeniul în care autoritatea publică îşi exercită atribuţiile conferite prin lege (ex.: Ministerul finanţelor publice - finanţe publice, impozite, taxe; Inspectoratul Teritorial de Muncă - raporturi de muncă, protecţie socială, Consiliul local – taxe locale, drumurile din oraş, etc.; Comisia Naţională de Statistică - statistică, etc.).

b) competenţa temporală *(ratione temporis).* Competenţa temporală aparţine autorităţii publice care este investită cu puterea de a emite un act administrativ sau de a efectua o operaţiune materială la momentul în care actul este emis sau operaţiunea efectuată[106].

Precizarea, deşi la prima vedere pare mai dificil de înţeles, este necesară întrucât autoritatea publică s-ar putea să aibă competenţa de a emite actul administrativ în cauză, dar nu la momentul în care acesta este emis (prin moment înţelegându-se ziua emiterii, sau alte unităţi de măsurare a timpului, dacă se poate stabili cu certitudine când a încetat competenţa de emitere a actului administrativ).

Prin urmare, actul administrativ poate fi emis prematur, de o autoritate încă neinvestită legal cu atribuţii de putere publică în domeniul respectiv, sau, dimpotrivă, tardiv, de o autoritate ce nu mai are competenţa de a-l emite. Astfel, fostul primar nu mai poate oficia căsătorii la ora 12,00 dacă noul primar ales în funcţie a fost validat de judecător la ora 10,00 a aceleiaşi zile. Dacă actul prin care competenţa temporală încetează este un act normativ, se ia în calcul data publicării lui sau aducerii la cunoştinţă publică, pe când în cazul actului individual se va lua în considerare data sau momentul comunicării lui.

În contextul competenţei temporale trebuie discutată însă şi ***teoria funcţionarului de fapt***. Astfel, se pune întrebarea ce efecte are actul administrativ sau operaţiunea administrativă realizate de un funcţionar care nu mai are competenţă legală de a le realiza, sau încă nu are această competenţă, însă aparent, din perspectiva persoanelor care vin în contact cu acest funcţionar, el este competent să emită actul sau să efectueze operaţiunea? Exemplul cel mai elocvent rămâne cel de mai sus, cu primarul al cărui mandat a încetat, şi care oficiază în continuare căsătorii; ce se întâmplă cu aceste căsătorii, sunt ele valabil încheiate?

Doctrina dreptului administrativ consideră, pe bună dreptate, că teoria funcţionarului de fapt, atunci când există aparenţa legalităţii activităţii acestuia, coroborată cu aceea a aparenţei în drept, acceptată din motive de securitate juridică, sunt suficiente pentru a considera actul administrativ sau operaţiunea administrativă ca fiind legală, şi de a evita repunerea în discuţie a situaţiei juridice ce face obiectul actului sau operaţiunii, şi, implicit, obligarea persoanei în cauză de a parcurge procedura administrativă din nou[107]. Considerarea ca legală a operaţiunii sau a actului administrativ are ca scop, prin urmare, doar protejarea celor administraţi, şi nu antrenează exonerarea de răspundere a funcţionarului public care nu poate dovedi că a fost în eroare atunci când a emis actul sau a efectuat operaţiunea.

Tot în categoria exemplelor privind funcţionarii de fapt se încadrează situaţia funcţionarului public căruia îi este anulat prin hotărâre judecătorească, cu efecte retroactive, actul de numire în fucţia publică: actele administrative emise sau operaţiunile administrative efectuate de acesta în perioada dintre numire şi anularea numirii sunt considerate valide, în virtutea teorii funcţionarului de fapt, chiar dacă efectul anulării actului de numire ar fi acela că, teoretic, persoana în cauză nu a fost niciodată funcţionar public.

c) competenţa teritorială (*ratione loci*). Competenţa teritorială defineşte câmpul geografic al acţiunii administrative al unei autorităţi publice: ansamblul teritoriului naţional - competenţă naţională, sau numai teritoriul unei comune, oraş sau judeţ – competenţă locală.

---

[104] Spre exemplu, prefectul nu poate refuza numirea în funcţie a unei persoane care a câştigat concursul pentru ocuparea funcţiei publice de secretar al comunei, şi nici nu poate refuza constatarea dizolvării de drept a consiliului local, atunci când condiţiile legale sunt îndeplinite.

[105] Consiliul local şi primarul sunt autorităţi administrative ce funcţionează permanent, chiar dacă titularii funcţiilor de consilieri, respectiv persoana care a fost aleasă primar se schimbă.

[106] Martine Lombard, *Droit administratif,* 3ᵉedition, Editions Dalloz, Paris, 1999, p.183.

[107] M. Lombard, *op.cit.,* p.183.

Astfel, Guvernul are competenţă naţională, Cosiliul judeţean competenţă judeţeană (ce este inclusă în sfera mai largă a competenţei locale, în sensul de alternativă la competenţa naţională) iar Consiliul local competenţă locală.

• Principiul paralelismului competenţelor.

În conformitate cu acest principiu, unanim recunoscut de doctrina şi practica de drept administrativ[108], în tăcerea legii (adică în lipsa unei prevederi legale exprese care să rezolve situaţia), autoritatea publică ce are competenţa de a emite un act sau de a efectua o operaţiune administrativă are şi competenţa de a revoca acel act sau de a cere restituirea prestaţiei (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 colectivităţii locale pe care o reprezintă, la constituirea de societăţi comerciale potrivit legii, prin urmare, prin aplicarea principiului paralelismului competenţelor, tot prin hotărâre a consiliului local se poate hotărî şi renunţarea la calitatea de asociat sau acţionar la societăţile comerciale respective.

Dreptul de revocare este exclusiv numai atunci când competenţa este exclusivă, prin urmare în cazul în care şi alte autorităţi pot emite actul în cauză revocarea poate fi decisă şi de aceste autorităţi.

• Caracterul de ordine publică al regulilor de competenţă.

Necesitatea asigurării coerenţei activităţii administrative ataşează regulilor de competenţă un caracter de ordine publică; aceasta înseamnă că, în cadrul unui litigiu de contencios administrativ, oricare dintre părţi şi chiar instanţa de contencios administrativ din oficiu, poate ridica, în orice moment al procesului, excepţia de necompetenţă a autorităţii publice pârâte, motiv de nulitate absolută a actului administrativ atacat.

Ilegalitatea datorată necompetenţei *nu poate fi acoperită prin confirmare*, prin urmare autoritatea administraţiei publice care era, de fapt, competentă să emită actul nu şi-l poate însuşi, şi să considere că este emis cu respectarea competenţei. Singura soluţie este emiterea unui nou act, cu acelaşi conţinut cu primul, de această dată de către autoritatea competentă, care va produce efecte juridice din momentul emiterii[109].

• Delegarea competenţei.

Obiectul delegării de competenţă îl constituie însărcinarea unei autorităţi publice subordonate de a acţiona în numele autorităţii legal competente, în anumite cazuri determinate. Delegarea poate interveni şi în interiorul autorităţii publice, între funcţionarii publici.

Imperativul concilierii necesităţii de a respecta strict regulile de competenţă cu necesitatea practică de a construi sisteme de gestionare efectivă a complexei problematici cu care se confruntă administraţia publică a dus la acceptarea în doctrină a unor reguli mai puţin restrictive, la formularea unui compromis[110].

Astfel, o condiţie esenţială a delegării este ca ea să fie autorizată prin „lege” (în sens larg, ce cuprinde şi actele normative de rang inferior legii). În al doilea rând, actul administrativ de delegare trebuie să precizeze exact întinderea delegării, nefiind admisibilă delegarea tuturor atribuţiilor autorităţii publice, şi titularul delegării (autoritatea publică delegatară).

Există două tipuri de delegare:

a) delegarea de putere publică (de atribuţii). Acest tip de delegare presupune ca autoritatea delegantă să renunţe temporar (până la revocarea expresă a delegării) la atribuţia 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 funcţii, nu o persoană determinată, prin urmare delegarea rămâne valabilă chiar dacă titularul funcţiei publice este schimbat. Ea trebuie realizată întotdeauna în formă scrisă[111].

De asemenea, autoritatea publică delegatară nu poate sub-delega atribuţiile de putere publică (competenţa), ci doar dreptul de semnătură.

---

[108] A. Van Lang, G. Gondouin, V. Inserguet-Brisset, *op.cit.*, p.17; M. Lombard, *op.cit.*, p.185.
[109] I. Iovănaş, *op.cit.*, p.232.
[110] M.Lombard, *op.cit.*, p.183
[111] Ibidem, p.191

Suntem în prezenţa delegării de atribuţii în cazul viceprimarilor, cărora le sunt delegate obligatoriu unele atribuţii prevăzute de lege în sarcina primarului, iar altele pot fi delegate de primar[112]

b) delegarea de semnătură - permite delegarea semnăturii titularului unei funcţii publice către un colaborator sau subordonat - nu se delegă atribuţiile, ci doar semnătura, prin urmare titularul funcţiei publice sau a demnităţii publice păstrează competenţa şi răspunderea în domeniul vizat[113].

Suntem în prezenţa unei măsuri interne, de organizare optimă a serviciului public, aplicabilă în practică atunci când legea nu prevede posibilitatea delegării de atribuţii.

Prin delegarea semnăturii se vizează o persoană determinată, în consecinţă pierderea funcţiei publice antrenează încetarea delegării. La fel se întâmplă şi în cazul în care delegantul îşi pierde funcţia.

Delegatarul acţionează în numele delegantului, prin urmare este interzisă sub-delegarea semnăturii.

4.3. Forma şi procedura - să fie emis în forma şi cu respectarea procedurii prevăzute de lege.

4.3.1. Consideraţii introductive. Procedura administrativă necontecioasă. Noţiune.

Procedura administrativă necontencioasă desemnează procedura urmată de autorităţile administraţiei publice atunci când emit acte administrative sau eliberează diferite certificate, avize, aprobări, etc, *în absenţa unui litigiu*[114].

Există *forme procedurale anterioare* emiterii actului administrativ – avizul (facultativ, consultativ şi conform), acordul (prealabil, concomitent sau posterior), propuneri, rapoarte, certificate, etc., *forme procedurale concomitente* emiterii actului – cvorum, majoritate, motivarea şi semnarea sau contrasemnarea, şi *forme procedurale posterioare* emiterii actului – comunicarea, publicarea, aprobarea şi confirmarea.

Prin aceste forme procedurale, autorităţile administraţiei publice îşi asociază alte autorităţi publice la decizie, în vederea fundamentării ei din punct de vedere legal şi al criteriului oportunităţii.

De asemenea, o importanţă tot mai mare au primit în ultima vreme procedurile de consultare a celor administraţi în procesul de luare a deciziei administrative. Deşi dispune de o putere de decizie unilaterală, administraţia publică tinde tot mai mult, fie forţată de legi, fie din proprie iniţiativă, să ţină seama de părerea celor vizaţi prin actul administrativ. O decizie astfel adoptată are avantajul de a fi susceptibilă de o aplicare mai facilă şi de o adeziune mai rapidă din partea celor vizaţi decât decizia luată fără consultare, considerată de multe ori abuzivă şi fără sens.

În fine, o administraţie modernă nu poate funcţiona la standarde de calitate ridicate fără respectarea principiului transparenţei, conform căruia deciziile administraţiei publice trebuie luate în aşa fel încât toate persoanele interesate să le cunoască încă din faza de proiect, iar procedura de emitere şi de executare a deciziei administrative să fie deschisă, coerentă şi corectă, uşor de urmărit de public.

În planul contenciosului administrativ, importanţa distincţiei între actele administrative şi formele procedurale prevăzute de lege pentru emiterea actului administrativ constă în aceea că doar actul administrativ, adică actul final, poate fi contestat direct pe calea unei acţiuni directe în contencios administrativ, nu şi avizele, acordurile, propunerile, referatele, aprobările, etc. Atunci când analizează legalitatea actului administrativ însă, instanţa de contencios administrativ se va pronunţa şi asupra formelor procedurale (actelor interne, cum mai sunt ele denumite), întrucât, de multe ori, ilegalitatea actului administrativ este rezultatul evident al ilegalităţii unei forme procedurale care a stat la baza emiterii lui.

Unele din aceste forme sunt instituite de lege pentru garantarea drepturilor celor administraţi sau pentru informarea autorităţilor publice, şi pot atrage anularea actului -nulitate relativă, sau nulitatea absolută a acestuia, care trebuie doar constatată de instanţă. Alte forme, însă, nu atrag nulitatea actului (procedurile facultative).

Instanţa de judecată poate aprecia dacă neefectuarea unei proceduri administrative obligatorii este de natură să vicieze actul administrativ. De exemplu, durata mai redusă a anchetei publice prevăzute de

---

[112] A se vedea art.70 din Legea nr.215/2001.

[113] Spre exemplu, viceprimarii nu pot să delege la rândul lor atribuţiile pe care li le-a delegat primarul.

[114] M. Lombard, *op.cit.*, p.187.

lege nu impieteză asupra legalităţii actului administrativ, dacă cel vizat şi-a prezentat punctul de vedere şi acesta a fost consemnat. De asemenea, faptul că funcţionarul public vinovat de producerea unei pagube patrimoniului instituţiei nu a fost lăsat să semneze un angajament de plată şi a fost emisă o decizie de imputare cu acelaşi conţinut ca şi angajamentul de plată nu afectează legalitatea deciziei de imputare.

4.3.2. Forma scrisă. Distincţia act administrativ - act constatator (adeverinţă, certificat).

Actele administrative trebuie emise în formă scrisă, atât ca şi o condiţie de valabilitate, cât şi pentru a facilita dovada existenţei lor; cu toate acestea, şi un act administrativ verbal poate fi considerat valid, dacă este dovedită existenţa lui, însă în practica administrativă actuală nu mai sunt întâlnite astfel de acte[115].

În acest sens argumentăm şi cu dispoziţiile din Ordonanţa Guvernului nr.27/2002 privind activitatea de soluţionare a petiţiilor[116], care prevede în mod obligatoriu semnarea şi motivarea legală a răspunsului la petiţii, chiar dacă acest răspuns este negativ. În aceste condiţii, nici măcar refuzul de a soluţiona o petiţie nu mai poate fi verbal, ci trebuie emis în scris, deoarece o condiţie de valabilitate a lui este semnarea de către conducătorul autorităţii publice.

În nici un caz, însă, nu este admisă dovada cu martori pentru a contesta existenţa 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.

Sancţiunea 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 inexistenţa actului administrativ.

Forma scrisă nu este suficientă pentru a fi în prezenţa unui act administrativ dacă nu este dublată de manifestarea de voinţă a autorităţii 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 operaţiuni administrative – certificatele de stare civilă, încheierile de autentificare ale notarilor, etc. Ele nu adaugă efecte juridice noi raportului juridic născut prin voinţa liber declarată a părţilor sau prin faptul administrativ al naşterii sau decesului, ci doar constată acest aspect[117].

Legislativ, soluţia doctrinară a fost confirmată prin Ordonanţa Guvernului nr.33/2002 privind reglementarea eliberării certificatelor şi adeverinţelor de către autorităţile publice centrale şi locale[118], care prevede că prin *certificat* se înţelege 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 *adeverinţă* - 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 naşte dreptul dreptul producătorului agricol de a-şi comercializa produsele în pieţe, târguri sau oboare, ci pe baza faptului că acel producător deţine anumite bunuri agricole comercializabile. Prin certificat se atestă doar provenienţa produselor ca fiind din gospodăria proprie a respectivei persoane fizice[119].

Din păcate, aşa cum vom arăta mai jos, nu întotdeauna denumirile actelor administrative reflectă natura juridică a acestora, legiuitorul ignorând deseori doctrina şi jurisprudenţa ce consacră anumiţi termeni.

4.3.3. Formalităţi procedurale anterioare emiterii actului administrativ. Procedurile consultative.

---

[115] Aplicarea verbală a sancţiunii avertismentului în condiţiile Ordonanţei Guvernului nr.2/2001 nu este un act administrativ, ci o operaţiune administrativă prin care se execută actul administrativ, adică procesul verbal de sancţionare contravenţională, act ce trebuie emis în scris; în sens contrar, a se vedea Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.,* p.298.

[116] Publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 296 din 30 aprilie 2002

[117] T. Drăganu, *Actele administrative şi faptele asimilate..., op.cit.,* p.92; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.,* p.299; L. Chiriac, *Activitatea autorităţilor administraţiei publice*, Editura Accent, Cluj Napoca, 2001, p.47.

[118] Publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 88 din 2 februarie 2002.

[119] 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 autorităţii publice, în condiţiile în care există posibilitatea solicitării unei opinii altei autorităţi publice, instituţii publice, unui funcţionar public sau unei persoane fizice sau juridice private.

Rămâne, aşadar, la latitudinea autorităţii publice să solicite sau nu avizul, iar dacă l-a solicitat, poate ţine sau nu seama de conţinutul lui la emiterea actului administrativ.

Autoritatea publică emitentă poate modifica şi după consultare proiectul, fără a fi obligată să recurgă la o altă consultare.

4.3.3.2. Consultarea obligatorie (avizul consultativ). În acest caz, autoritatea publică emitentă este obligată prin lege să solicite opinia unei alte autorităţi 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 consultative[120]. În conformitate cu dispoziţiile legale ce guvernează regimul juridic al acestui aviz, Legea nr.24/2000, el este formulat şi este transmis în scris, şi poate fi: favorabil, favorabil cu obiecţii sau propuneri ori negativ. Avizele favorabile care cuprind obiecţii sau propuneri, precum şi cele negative se motivează şi pot fi însoţite de documentele sau de informaţiile pe care se sprijină. Observaţiile şi 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 însoţitoare.

Observăm că, în acest caz, deşi avizul rămâne un aviz consultativ, autoritatea publică emitentă va trebui să-şi motiveze decizia de ignorare a conţinutului avizului.

De asemenea, Hotărârea Guvernului nr.50/2005 pentru aprobarea regulamentului privind procedurile pentru supunerea proiectelor de acte normative spre adoptare Guvernului[121], prevede că proiectele de acte normative se transmit Ministerului Justitiei în original, împreună cu o copie şi numai după obţinerea *avizelor* autorităţilor publice interesate. Ministerul Justitiei *avizează* proiectele de acte normative exclusiv din punct de vedere al legalităţii, încheind succesiunea operaţiunilor din etapa de avizare. În acest caz suntem în prezenţa unui aviz consultativ, obligatoriu de solicitat dar care nu condiţionează conţinutul actului final.

● **Proceduri consultative impuse de imperativul asigurării transparenţei decizionale în administraţia publică.**

Legea nr. 52/2003[122] privind transparenţa decizională în administraţia publică stabileşte regulile procedurale minimale aplicabile pentru asigurarea transparenţei decizionale în cadrul autorităţilor administraţiei publice centrale şi locale, alese sau numite, precum şi al altor instituţii publice care utilizează resurse financiare publice, în raporturile stabilite între ele cu cetăţenii şi asociaţiile legal constituite ale acestora. Prin această reglementare s-a încercat apropierea societăţii civile de activitatea decizională a administraţiei publice[123].

Coroborând aceste dispoziţii cu textele Ordonanţei Guvernului nr.75/2003, care prevede că prin hotarâre a consiliului local sau judeţean se vor stabili procedura şi modalităţile de aducere la cunoştinţă publică a măsurilor de interes major pentru locuitori şi a proiectelor de acte administrative care cad sub incidenţa prevederilor Legii nr. 52/2003 privind transparenţa decizională în administraţia publică, precum şi de consultare a cetăţenilor cu privire la conţinutul acestora, rezultă că legea stabileşte doar un cadru general, ce urmează a fi circumstanţiat prin acte administrative de la nivel local, în funcţie de specificul autorităţii administraţiei publice locale.

---

[120] 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.

[121] Publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 71 din 20 ianuarie 2005.

[122] Publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 70 din 2 martie 2003.

[123] Dana Apostol Tofan, *Unele consideraţii în legătură cu Legea privind transparenţa decizională în administraţia publică*, în „Curierul judiciar" nr.3/2003, p.22 şi urm.

Aşa cum s-a remarcat în doctrină[124], practica reglementării prin legi şi ordonanţe a diferitelor aspecte ce ar trebui să se regăsească, împreună, într-un Cod de procedură administrativă, îndepărtează legislaţia noastră de coerenţa şi stabilitatea pe termen lung de care are nevoie.

Procedurile de asigurare a transparenţei decizionale în activitatea autorităţilor 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 autorităţile administraţiei publice centrale şi locale, precum şi asupra proiectelor de acte normative; b) *consultarea* cetăţenilor şi a asociaţiilor legal constituite, la iniţiativa autorităţilor publice, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative; c) *participarea activă* a cetăţenilor la luarea deciziilor administrative şi în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative, cu respectarea următoarelor reguli: şedinţele autorităţilor şi instituţiilor publice care fac obiectul legii sunt publice (1); dezbaterile vor fi consemnate şi făcute publice (2); minutele acestor şedinţe vor fi înregistrate, arhivate şi făcute publice (3).

Autorităţile administraţiei publice obligate să respecte dispoziţiile legii sunt:

a) autorităţile administraţiei publice centrale[125]: ministerele, alte organe centrale ale administraţiei publice din subordinea Guvernului sau a ministerelor, serviciile publice deconcentrate[126] ale acestora, precum şi autorităţile administrative autonome;

b) autorităţile administraţiei publice locale: consiliile judeţene, consiliile locale, primarii, instituţiile[127] şi serviciile publice de interes local sau judeţean.

Dispozitiile legii se aplica si documentelor de politici publice elaborate de autoritatile administratiei publice centrale (Art. 4^1) . Documentele de politici publice sunt definite de lege ca ,,instrumentele de decizie prin intermediul carora sunt identificate posibilele solutii pentru rezolvarea problemelor de politici publice, astfel cum acestea sunt definite si structurate in Hotararea Guvernului nr. 870/2006 privind aprobarea Strategiei pentru imbunatatirea sistemului de elaborare, coordonare si planificare a politicilor publice la nivelul administratiei publice centrale si in Hotararea Guvernului nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare si evaluare a politicilor publice la nivel central, cu modificarile ulterioare'' .

Excepţie fac de la aplicarea legii procesul de elaborare a actelor normative şi şedinţele în care sunt prezentate informaţii privind: a) apărarea naţională, siguranţa naţională şi ordinea publică, interesele strategice economice şi politice ale ţării, precum şi deliberările autorităţilor, dacă fac parte din categoria informaţiilor clasificate, potrivit legii; b) valorile, termenele de realizare şi datele tehnico-economice ale activităţilor comerciale sau financiare, dacă publicarea acestora aduce atingere principiului concurenţei loiale, potrivit legii; c) datele personale, potrivit legii.

Participarea cetăţenilor şi a asociaţiilor legal constituite la procesul de elaborare a actelor normative implică anumite acţiuni ale autorităţilor publice:

a) în cadrul procedurilor de elaborare a proiectelor de acte normative autoritatea administraţiei publice are obligaţia să redacteze un **anunţ** referitor la această acţiune, care va fi adus la cunoştinţa publicului **cu cel puţin 30 de zile înainte** de supunerea spre analiză, avizare şi adoptare de către autorităţile publice[128]. Anunţul 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 şi *termenul limită, locul* şi *modalitatea* în care cei interesaţi pot trimite în scris propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare privind proiectul de act normativ.

---

[124] Dana Apostol Tofan, *art.supra cit.*, p.24; Idem, *Necesitatea codificării procedurii administrative*, în „Revista de drept public" nr.1/2002, p.75-94.

[125] Din enumerare lipseşte, inexplicabil, chiar Guvernul, fapt criticabil - Dana Apostol Tofan, *art. cit.*, „Curierul judiciar" nr.3/2003, p.27.

[126] În urma intrării în vigoare a Constituţiei revizuite, serviciile ministeriale din teritoriu nu mai sunt denumite „descentralizate", ci „deconcentrate", prin urmare legea a fost modificată implicit.

[127] Precizarea este considerată într-o opinie inutilă, deoarece instituţiile publice, având o activitate predominant practică, nu emit decât acte administrative individuale, şi acelea numai în cazuri expres prevăzute de lege – Dana Apostol Tofan, *art. cit.*, „Curierul judiciar" nr.3/2003, p.25.

[128] Anunţul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ cu relevanţă asupra mediului de afaceri se transmite de către iniţiator asociaţiilor de afaceri şi altor asociaţii legal constituite, pe domenii specifice de activitate, în termenul prevăzut de lege (art.6 alin.3 din Legea nr.52/2003).

Anunţul va fi publicat pe site-ul propriu, afişat la sediul propriu, într-un spaţiu accesibil publicului, şi transmis către mass-media centrală sau locală, după caz.

La publicarea anunţului autoritatea administraţiei publice va stabili o **perioadă de cel puţin 10 zile** pentru a primi în scris propuneri, sugestii sau opinii cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice.

Conducătorul autorităţii publice va desemna **o persoană** din cadrul instituţiei, responsabilă pentru relaţia cu societatea civilă, care să primească propunerile, sugestiile şi opiniile persoanelor interesate cu privire la proiectul de act normativ propus.

b) Autoritatea administraţiei publice va transmite **proiectele** de acte normative tuturor persoanelor care au depus o *cerere* pentru primirea acestor informaţii.

c) Proiectul de act normativ se transmite spre **analiză şi avizare** autorităţilor publice interesate numai după definitivare, pe baza observaţiilor şi propunerilor formulate de cei interesaţi.

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 *asociaţie legal constituită*[129] sau de către o altă *autoritate publică*.

În toate cazurile în care se organizează dezbateri publice, acestea trebuie să se desfăşoare î*n cel mult 10 zile de la publicarea datei şi locului* unde urmează să fie organizate.

e) Autoritatea publică în cauză trebuie **să analizeze toate recomandările** referitoare la proiectul de act normativ în discuţie.

f) În cazul reglementării unei situaţii care, din cauza **circumstanţelor sale excepţionale**, impune adoptarea de **soluţii imediate**, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public, proiectele de acte normative se supun adoptării în procedură de urgenţă prevăzută de reglementările în vigoare.

Participarea cetăţenilor şi a asociaţiilor legal constituite la procesul de luare a deciziilor va avea loc în următoarele condiţii:

a) *anunţul* privind şedinţa publică se afişează la sediul autorităţii publice, este inserat în site-ul propriu şi se transmite către mass-media, *cu cel puţin 3 zile înainte* de desfăşurare, şi *va conţine* data, ora şi locul de desfăşurare a şedintei publice, precum şi ordinea de zi.

Acest anunţ trebuie *adus la cunoştinţa* cetăţenilor şi a asociaţiilor legal constituite care au prezentat sugestii şi propuneri în scris, cu valoare de recomandare, referitoare la unul dintre domeniile de interes public care urmează să fie abordat în şedinţă publică; difuzarea anunţului şi invitarea specială a unor persoane la şedinţa publică sunt în sarcina *responsabilului* desemnat pentru relaţia cu societatea civilă.

b) *participarea* persoanelor interesate la şedintele publice se va face în limita locurilor disponibile în sala de şedinte, în *ordinea de precădere*[130] dată de interesul asociaţiilor legal constituite în raport cu subiectul şedinţei publice, stabilită de persoana care prezidează şedinţa publică. Ordinea de precădere nu poate limita accesul mass-media la şedintele publice.

c) persoana care prezidează şedinţa publică oferă invitaţilor şi persoanelor care participă din proprie iniţiativă posibilitatea de a se *exprima c*u privire la problemele aflate pe ordinea de zi.

d) *adoptarea d*eciziilor administrative ţine de competenţa exclusivă a autorităţilor publice. Punctele de vedere exprimate în cadrul şedinţelor publice de persoanele invitate au valoare de recomandare.

e) *minuta*[131] şedinţei publice, incluzând şi votul fiecărui membru, cu excepţia cazurilor în care s-a hotărât vot secret, va fi *afişată* la sediul autorităţii publice în cauză şi *publicată* în site-ul propriu. Autorităţile publice sunt obligate să *elaboreze* şi să *arhiveze* minutele şedinţelor publice. Atunci când se consideră necesar, şedinţele publice pot fi î*nregistrate*.

---

[129] Prin asociaţie legal constituită se înţelege orice organizaţie civică, sindicală, patronală sau orice alt grup asociativ de reprezentare civică. (art.3 din Legea nr.52/2003)

[130] Ordinea de precădere este ordinea care determină prioritatea participării la şedinţele publice, în raport cu interesul manifestat faţă de subiectul şedinţei.

[131] Minuta este documentul scris în care se consemnează în rezumat punctele de vedere exprimate de participanţii la o şedinţă, precum şi rezultatul dezbaterilor.

Înregistrările şedinţelor publice, cu excepţia celor prevăzute la art. 6 din Legea 52/2003, vor fi făcute publice, la cerere, în condiţiile Legii 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public.

f) autorităţile publice sunt obligate să întocmească şi să facă public un *raport anual* privind transparenţa decizională, care va cuprinde cel puţin următoarele elemente: numărul total al recomandărilor primite; numărul total al recomandărilor incluse în proiectele de acte normative şi în conţinutul deciziilor luate; numărul participanţilor la şedinţele publice; numărul dezbaterilor publice organizate pe marginea proiectelor de acte normative; situaţia cazurilor în care autoritatea publică a fost acţionată în justiţie pentru nerespectarea prevederilor legii; evaluarea proprie a parteneriatului cu cetăţenii şi asociaţiile legal constituite ale acestora; numărul şedinţelor care nu au fost publice şi motivaţia restricţionării accesului.

Raportul anual privind transparenţa decizională va fi făcut public în site-ul propriu, prin afişare la sediul propriu într-un spatiu accesibil publicului sau prin prezentare în şedinţă publică.

Legea nr.52/2003 prevede şi anumite sancţiuni juridice pentru nerespectarea dispoziţiilor sale:

a) *acţiunea în contencios administrativ* - orice persoană care se consideră vătămată în drepturile sale, prevăzute de lege, poate face plângere în condiţiile Legii contenciosului administrativ, împotriva refuzului nejustificat al autorităţii administraţiei publice de a respecta dispoziţiile legii[132]. Plângerea şi recursul se judecă în procedură de urgenţă şi sunt scutite de taxă de timbru.

b) *răspunderea disciplinară*: constituie abatere disciplinară şi se sancţionează, potrivit OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, sau, după caz, potrivit legislaţiei muncii, fapta funcţionarului care, din motive contrare legii, *nu permite accesul* persoanelor la şedinţele publice sau *impiedică implicarea* persoanelor interesate în procesul de elaborare a actelor normative de interes public.

c) *măsuri administrative*: persoanele care asistă la şedinţele publice, invitate sau din proprie initiaţivă, trebuie să respecte regulamentul de organizare şi funcţionare a autorităţii publice. În cazul în care preşedintele de şedinţă constată că o persoană a încălcat regulamentul, va dispune *avertizarea* şi, în ultimă instanţă, *evacuarea* acesteia.

4.3.3.3. Procedura avizului conform – este o procedură de excepţie[133], aplicabilă doar când legea o prevede expres.

Astfel, legea poate cere unei autorităţi publice să emită un act administrativ numai după consultarea prealabilă a unei alte autorităţi publice, iar actul administrativ emis trebuie să fie în conformitate cu avizul astfel obţinut.

În cazul în care autoritatea emitentă nu acceptă emiterea actului administrativ cu respectarea avizului conform, are doar opţiunea de a nu-l mai emite.

Un exemplu în acest sens ni-l oferă art. 7 al Hotărârii Guvernului nr.745/2003 privind organizarea şi funcţionarea Autorităţii Naţionale de Control[134]: "regulamentele de organizare şi funcţionare a autorităţilor de control aflate în subordinea sau în coordonarea ministrului delegat pentru coordonarea autorităţilor de control se aprobă în condiţiile 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"[135].

În fine, există avize *exprese* 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.

4.3.3.4. Acordul este definit de doctrină ca fiind un consimţământ dat de o autoritate publică altei autorităţi publice în vederea emiterii de către aceasta din urmă a unui act administrativ[136]. Prin urmare,

---

[132] Dana Apostol Tofan, *art.cit.,* p.31.

[133] M. Lombard, *op.cit.,*p.190.

[134] Publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 496 din 9 iulie 2003

[135] Legea nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de contrucţii, republicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 259 din 24 octombrie 1996, cu modificările ulterioare.

[136] T. Drăganu, *Actele administrative şi faptele....., op.cit.,* p.104; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.,* p.302;

acordul trebuie obligatoriu solicitat atunci când legea prevede, iar actul administrativ trebuie să i se conformeze din punct de vedere al conţinutului.

S-a remarcat, pe bună dreptate, că acordul se deosebeşte de avizul conform prin faptul că primul produce efecte juridice, actul emis în final fiind rezultatul manifestării de voinţă 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 administrativ[137].

În ce ne priveşte, considerăm că mai sunt necesare câteva precizări:

- acordul, spre deosebire de avizul conform, este doar o manifestare de voinţă a unui alt organ administrativ cu privire la un act administrativ deja elaborat de autoritatea emitentă, fără a exista posibilitatea acelui organ de a interveni în conţinutul actului; prin urmare, organul emitent al acordului are doar două opţiuni: 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 actului va trebui să ţină 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 şi va răspunde alături de autoritatea publică ce l-a elaborat[138].

- în opinia autorilor de specialitate, acordul poate fi prealabil, concomitent sau posterior actului administrativ[139]. În ce ne priveşte, ne este greu de imaginat un acord *concomitent* emiterii actului administrativ; participarea concomitentă a două sau mai multe autorităţi publice la emiterea unui act administrativ are ca şi consecinţă faptul că actul va avea doi emitenţi (spre exemplu, un ordin ministerial emis de doi miniştri). Cât despre acordul *posterior*, existenţa lui distinctă este subminată de asemănarea până la identificare cu aprobarea – ambele sunt posterioare emiterii actului administrativ, ambele condiţionează producerea efectelor juridice ale acestuia, ambele implică doar responsabilitatea autorităţii publice emitente.

Ca exemplu, Hotărârea Guvernului nr.1209/2003 privind organizarea şi dezvoltarea carierei funcţionarilor publici prevede în art.15 alin.3 necesitatea acordului federaţiei sau uniunii la care sunt afiliate organizaţiile sindicale din rândul cărora se numeşte reprezentantul în comisia de concurs pentru ocuparea unei funcţii publice.

4.3.3.5. Propunerea, ca modalitate de implicare a unei autorităţi 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.

Conţinutul actului administrativ trebuie să se conformeze propunerii, în caz contrar actul este ilegal; autoritatea publică are doar două opţiuni în cazul în care propunerea nu este mulţumitoare: de a cere modificarea propunerii sau fomularea uneia noi, sau de a nu adopta actul.

4.3.4. Formalităţi procedurale concomitente emiterii actelor administrative. Emiterea unui act administrativ presupune, întotdeauna, semnarea acestuia de către persoana competentă din cadrul autorităţii emitente **(1)**, uneori contrasemnarea de către o altă persoană **(2)**, în cazul unor acte motivarea lor **(3),** iar în cazul actelor administrative emise de autorităţi colegiale, existenţa cvorumului **(4)** şi a majorităţii **(5)** prevăzute de lege.

4.3.4.(1). Semnarea actului administrativ.

Dintre formele substanţiale necesare pentru ca actul să fie valid, se desprinde ca importanţă semnarea actului administrativ, formalitate ce permite verificarea competenţei de emitere a actului şi este indispensabilă pentru dovada existenţei deciziei administrative.

Aşa um am precizat, *toate* actele administrative trebuie semnate de persoana împutenicită să angajeze autoritatea publică emitentă: dispoziţiile primarului se semnează de către acesta, deoarece este vorba de o autoritate unipersonală, hotărârile consiliului local se semnează de către preşedintele de

[137] T. Băganu, *Actele de drept administrativ, op.cit*., p.128.
[138] A se vedea, în sens contrar, Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.302.
[139] T. Băganu, *Actele administrative şi faptele asimilate lor...., op.cit*., p.104; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.306.

şedinţă[140], ordinele prefectului se semnează de către prefect, ordinele şi instrucţiunile ministeriale se semnează de către ministru, hotărârile şi ordonanţele de guvern se semnează de către primul ministru[141], etc.

4.3.4.(2). Contrasemnarea actului administrativ. Prin intermediul contrasemnării, se „autentifică" semnătura persoanei competente şi se asociază răspunderea contrasemnatarului în ceea ce priveşte legalitatea sau oportunitatea actului administrativ.

Lipsa contrasemnăturii este considerată un *viciu de formă*, nu de competenţă, deoarece contrasemnatarul nu este coautor al actului administrativ[142].

Obligaţia contrasemnării este prevăzută, spre exemplu, în Constituţie pentru ordonanţele şi hotărârile guvernamentale, care trebuie contrasemnate de miniştrii ce au obligaţia punerii loc în executare[143], în cazul hotărârilor consiliului local şi a dispoziţiilor primarului, ce trebuie contrasemnate de secretar[144],

4.3.4.(3). Motivarea actului administrativ.

● Doctrina de drept administrativ s-a pronunţat în majoritate pentru consacrarea principiului motivării actelor administrative ca principiu de drept administrativ şi recunoaşterea sa jurisprudenţială[145].

● Dacă luăm exemple din statele cu tradiţie democratică, constatăm că această consacrare s-a realizat de cele mai multe ori pe cale legislativă.

Astfel, în Franţa[146], legislaţia adoptată în 1979 impune motivarea, ca regulă generală, a tuturor deciziilor nefavorabile destinatarului - sancţiuni, decăderi, prescripţii, refuzarea unui avantaj ce constituie un drept subiectiv al persoanei care îndeplineşte condiţiile legale (autorizaţia de construcţie, spre exemplu).

De asemenea, necesită motivare deciziile prin care se instituie derogări de la regulile instituite prin legi şi acte normative superioare (de exemplu, declararea unei informaţii secret de serviciu). Prin excepţie, nu vor fi motivate deciziile care ar putea dezvălui un secret protejat prin lege,un secret medical, deciziile luate în situaţii de extremă urgenţă, şi, bineînţeles, decizia implicită de refuz. Cu toate acestea, s-a decis că şi în situaţii de urgenţă sau în caz de refuz implicit, administraţia este ţinută să-şi motiveze decizia, la cererea celui interesat, în termen de 1 lună de la emitere.

În dreptul german[147], o dispoziţie cu caracter general din Codul procedurii administrative impune motivarea obligatorie a actelor administrative, mai ales a celor emise în urma soluţionării unui recurs administrativ.

Interesant de reţinut 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 conţine anumite menţiuni obligatorii (posibilităţile de recurs, instanţa competentă şi termenul de exercitare)[148], termenul este de 1 an. Prin urmare, administraţia publică este sancţionată prin augmentarea termenelor de contestare pentru incompleta motivare a propriilor decizii. Este o soluţie legislativă ce considerăm că ar trebui adoptată şi în dreptul nostru, unde termenele sunt foarte scurte deşi actele administrative nu se motivează.

● În dreptul nostru, motivarea este reglementată de principiu în două cazuri:

---

[140] Art.48 din Legea nr.215/2001 a administraţiei publice locale.

[141] Art.108 alin.4 din Constituţie

[142] A. Van Lang, G. Gondouin, V. Inserguet-Brisset, *op.cit.*, p.10

[143] Art.108 alin.4 din Constituţia României revizuită în 2003.

[144] Art.71 alin.2, art.49, art. 85 din Legea nr.215/2001.

[145] Mircea Anghene, *Motivarea actelor administrative - factor de întărire a legalităţii şi de apropiere a administraţiei de cetăţeni*, în „Studii şi cercetări juridice" nr.3/1972, p.504; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.304; Ana Rozalia Lazăr, *op.ultim.cit.*, p.95 şi urm.

[146] Jacqueline Morand-Deviller, *Cours de droit administratif*, Montchrestien, Paris, p. 342; Jean Rivero, Jean Waline, *Droit administratif*, 18e edition, Dalloz, Paris, 2000, p.106; René Chapus, *Droit administratif général*, 13e edition, tome 1, Montchrestien, Paris, 1999, p.1086.

[147] Hartmut Maurer, *Droit administratif allemand*, traduit par M.Fromont, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1994, p.246.

[148] Jean-Marie Auby, Michel Fromont, *Les recours contre les actes administratifs dans les pays de la Communauté Économique Européene*, Jurisprudence générale Dalloz, Paris, 1971, p.72; Guy Brabant, Nicole Questiaux, Céline Wiener, *Le controle de l'administration et la protection des citoyens (etude comparative)*, Editions Cujas, Paris, 1973, p.63.

a) Motivarea actelor administrative individuale emise la cerere, adică în urma soluţionării unei petiţii în temeiul Ordonanţei Guvernului nr. 27/2002.

Câteva precizări sunt necesare:

- motivarea impusă de art.13 din Ordonanţa Guvernului nr. 27/2002 vizează doar motivele de drept, ce permit verificarea legalităţii actului administrativ.

- o motivarea completă ar presupune motive de drept, motive de fapt (mai ales în cazul exercitării puterii discreţionare), arătarea căii de atac şi a instanţei competente, precum şi a termenului de contestare.

- din aceste considerente, considerăm că motivarea reglementată la noi este incompletă şi, deşi constiuie un pas înainte pe calea legiferării principiului motivării actelor administrative, rămâne criticabilă sub aspectele enunţate.

- în consecinţă, 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 şi a instanţei 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, şi termene tot mai lungi pentru contestarea actelor incomplet motivate (6 luni dacă lipseşte 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 şi cele de fapt (fiind excluse motivările"tip"), şi că poate fi realizată şi prin ataşarea unui document (act cu putere superioară) care expune motivele.

Dispoziţiile generale din Ordonanţa Guvernului nr. 27/2002 sunt circumstanţiate la cazul *informaţiilor 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 informaţiile de interes public petiţionarului. În tăcerea legii şi în considerarea interesului public care stă la baza interpretării actelor normative ce dau drepturi particularilor, motivarea refuzului comunicării informaţiilor publice trebuie să cuprindă toate elementele unei motivări complete, sau cel puţin ceea ce Ordonanţa Guvernului nr. 27/2002 impune, ca lege generală, adică motivarea în drept.

Motivarea obligatorie o mai întâlnim şi în cazul *actelor administrative jurisdicţionale*, acest aspect fiind considerat de doctrină ca relevant pentru calificarea ca atare a acestor acte[149]. Astfel, spre exemplu, hotărârile Oficiului de Stat pentru Invenţii şi Mărci vor fi motivate, de asemenea vor fi motivate deciziile Comisiei de soluţionare a întâmpinărilor în cazul exproprierii (Legea nr.33/1994)[150].

b) Motivarea actelor administrative normative este impusă de Legea nr.24/2000 în mod diferit, în funcţie de emitentul actului normativ.

Astfel, pentru **ordonanţele şi hotărârile guvernamentale**, legea prevede obligaţia întocmirii prealabile a unei *note de fundamentare*, care însoţeşte actul normativ în procesul de adoptare şi este publicată odată cu acesta în Monitorul oficial sau prezentat pe site-ul de internet al instituţiei emitente[151].

Pentru **celelalte acte administrative normative**, emise de autorităţi centrale, proiectul este însoţit 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: cerinţele care reclamă intervenţia normativă, cu referire specială la insuficienţele reglementărilor în vigoare, la existenţa unor neconcordanţe legislative sau a unui vid legislativ; principiile de bază şi finalitatea reglementării propuse, cu evidenţierea elementelor noi; efectele avute în vedere, în funcţie de obiectul reglementării; implicaţiile pe care noua reglementare le are asupra legislaţiei în vigoare; implicaţiile asupra legislaţiei interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaţionale, precum şi măsurile de adaptare necesare; fazele parcurse în pregătirea proiectului şi rezultatele obţinute, evidenţiindu-se studiile, cercetările, evaluările

---

[149] A se vedea Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.304.

[150] Pentru alte exemple, a se vedea D. C. Dragoş, *Recursul administrativ…, op.cit.,* p.120 şi urm.

[151] Art.29 alin.1 şi 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.

statistice, specialiştii consultaţi, preocupările de armonizare legislativă; pentru ordonanţele de urgenţă vor fi prezentate distinct împrejurările obiective şi stringente ce au determinat cazul excepţional care justifică această procedură de legiferare; pentru fiecare proiect de act normativ motivarea trebuie să cuprindă o menţiune expresă cu privire la compatibilitatea acestuia cu reglementările comunitare şi, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; în situaţia în care reglementarea propusă se elaborează în executarea unui act normativ, motivarea va cuprinde referiri la actul pe bază şi în executarea căruia se emite[152].

În fine, actele normative adoptate de **autorităţile administraţiei publice locale** trebuie să cuprindă, în preambul, *o motivare în drept*, adică articolul din OUG nr. 57/2019 sau din altă reglementare, în temeiul căruia a fost adoptat actul[153].

● **Lipsa motivării. Sancţiune juridică**.

Legea nr.24/2000 nu conţine sancţiuni pentru situaţia în care motivarea nu este publicată odată cu actul normativ, sau nu este afişată pe site-ul web al instituţiei. Cu toate acestea, considerăm că sunt deplin aplicabile soluţiile doctrinare identificate clar şi concis de prof. T. Drăganu în 1959: *lipsa motivării consituie viciu de ilegalitate pe motiv de formă (nulitate relativă) iar dacă motivele sunt ilegale, actul va fi considerat nul din punct de vedere al conţinutului (nulitate de fond, absolută)*[154].

Controlul de legalitate al instanţei de contencios administrativ se va extinde şi 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 oportunităţii deciziei administrative, şi scapă controlului instanţei judecătoreşti de contencios administrativ.

● **Obligaţia motivării impusă prin legi speciale**.

Deşi în dreptul nostru nu există obligaţia motivării ca principiu aplicabil tuturor actelor administrative, unele legi speciale impun, în situaţii determinate, motivarea unor acte administrative.

Astfel, spre exemplu, Legea nr.10/2001 prevede că măsurile reparatorii prin echivalent se stabilesc prin dispoziţie *motivată* a primarului[155]

4.3.4.(4). Cvorumul. În cazul actelor administrative adoptate de organele colegiale, cvorumul reprezintă o formalitate legală necesară a fi îndeplinită pentru ca şedinţa în care se adoptă actul administartiv să fie legal constituită.

Cvorumul reprezintă, aşadar, numărul de membri, raportat la numărul total al membrilor organului colegial, care trebuie să fie prezenţi pentru ca deliberările acestuia să fie valabile[156].

Astfel, spre exemplu, şedinţele consiliului local sunt valabil constituite în prezenţa majorităţii membrilor[157].

Art.5 din OUG 57/2019, la lit. ţ) defineşte cvorumul ca numărul minim de membri prevăzut de lege pentru întrunirea valabilă a unui organ colegial.

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 desfăşurarea şedinţelor, şi nu îngreunarea constituirii cvorumului legal, soluţia este rotunjirea spre mai puţin, cvorumul fiind aşadar de 14 membri.

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.

---

[152] Art. 29 din Legea nr.24/2000.

[153] Art. 80 din Legea nr.24/2000.

[154] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit.,* p.135.

[155] 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.

[156] Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.,* p.303.

[157] Art.41 alin.1 din Legea nr.215/2001.

Art.5 din OUG 57/2019, la lit bb) defineşte majoritatea ca numărul de voturi necesar a fi exprimate de membrii unui organ colegial pentru adoptarea unui act administrativ, stabilit în condiţiile legii, după care precizează şi defineşte felurile acestei. Astfel, majoritatea este.

Astfel, majoritatea este de trei feluri:

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

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

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

-

Diferenţa dintre *cvorum şi majoritate* este dată de scopul în vederea căruia legea le reglementează: cvorumul - pentru constiuirea şi desfăşurarea legală a şedinţei, majoritatea - pentru adoptarea legală a actelor administrative în şedinţa astfel constituită.

În practică, în condiţiile anterioare adoptării Codului administrativ şi a definirii celor trei tipuri de majorităţi - *simplă* – jumătate plus unul din membri prezenţi la şedinţă, în condiţiile în care şedinţa este legal constituită; *absolută* – jumătate plus unul din numărul total al membrilor organului colegial, bineînţeles dacă şedinţa este valabil constituită; *calificată* – orice majoritate mai mare de jumătate plus unul, raportată la totalul membrilor organului colegial (două treimi, trei pătrimi, etc), dacă şedinţa este legal constituită, au apărut aceleaşi situaţii ca şi la stabilirea cvorumului. Astfel, din 17 membri prezenţi (total 27), câţi trebuiau să voteze pentru adoptarea unei hotărâri ce necesită majoritate simplă, 9 sau 10? Din aceleaşi considerente expuse mai sus, consideram că răspunsul este 9 membri. Dacă hotărârea ar necesita majoritate absolută, ar fi fost necesare 14 voturi favorabile, iar dacă s-ar fi cerut majoritate calificată de două treimi, ar fi fost necesare 18 voturi.

4.3.5. Formalităţi procedurale posterioare emiterii atelor administrative.

Din această categorie de formalităţi procedurale fac parte comunicarea actelor individuale respectiv publicarea actelor normative **(1)**, aprobarea **(2)** şi confirmarea **(3).**

4.3.5.(1). Comunicarea şi publicarea actelor administrative.

Actele administrative individuale îşi produc efectele juridice din momentul comunicării lor către *destinatarii* respectivului act.

Pentru *terţii* 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 cunoştinţă efectiv* de act. Aceasta deoarece terţilor actului administrativ nu li se comunică actul, prin urmare luarea la cunoştinţă efectivă este singurul moment de care se pot lega efectele juridice ale actului faţă de ei.

Publicarea este operaţiunea administrativă de aducere la cunoştinţa publicului a unui act administrativ, *obligatorie pentru actele cu caracter normativ*, dar nu sunt excluse situaţiile în care actele administrative individuale se publică (spre exemplu, hotărârea guvernamentală de numire în funcţie a unui prefect).

Publicarea presupune, practic, una sau mai multe din următoarele operaţiuni:

- publicarea în "Monitorul Oficial al României"- de exemplu, ordonanţele şi hotărârile guvernamentale, ordinele miniştrilor, anunţurile privind achiziţiile publice, etc.,

- publicarea în "Monitorul oficial al judeţului" (al municipiului Bucureşti): a) hotărârile şi dispoziţiile cu caracter normativ adoptate sau emise de autorităţile administraţiei publice judeţene şi a municipiului Bucureşti, de cele ale municipiilor, sectoarelor municipiului Bucureşti sau oraşelor care nu au monitoare proprii, precum şi de cele ale comunelor; b) dispoziţiile cu caracter normativ ale preşedintelui consiliului judeţean; c) ordinele cu caracter normativ ale prefectului; d) acte ale serviciilor publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale, precum şi, dacă este cazul, ale ministerelor sau altor autorităţi şi instituţii publice, care au aplicabilitate în judetul respectiv; e) alte

documente şi informaţii de interes public, cu excepţia celor a căror publicitate se face, potrivit legii, prin alte mijloace; f) declaraţii de politică judeţeană şi alte asemenea declaraţii; g) hotărârile şi dispoziţiile cu caracter normativ adoptate sau emise de autorităţile administraţiei publice locale din municipii, sectoare ale municipiului Bucureşti sau din oraşe şi comune, ale căror prevederi sunt obligatorii şi pentru alţi cetăţeni decât cei din unitatea administrativ-teritorială respectivă, prin grija secretarului[158].

- publicarea în „Monitorul oficial al comunei/oraşului/municipiului", acolo unde există, a hotărârilor şi dispoziţiilor cu caracter normativ adoptate de consiliul local respectiv de primar (art.9 din Ordonanţa Guvernului nr.75/2003).

- afişarea la sediul autorităţii publice – hotărârile consiliului local, dispoziţiile primarului de organizare a concursului pentru ocuparea unei funcţii publice, etc.

- publicarea în presa centrală şi/sau locală, în cotidiane de tiraj semnificativ – acte administrative privind organizarea unei licitaţii publice[159], actele normative adoptate de autorităţile locale[160].

- afişarea pe pagina web a autorităţii publice, operaţiune ce este echivalentă, sub aspect juridic, cu publicarea în presă şi afişarea la sediu – hotărârea consiliului local de aprobare a organigramei primăriei, de aprobare a bugetului local, etc.

Termenul de „publicare" este folosit de legislaţia noastră în paralel cu cel de „aducere la cunoştinţa publică". Astfel, hotărârile normative ale consiliului local „se aduc la cunoştinţă publică", şi de la această dată produc efecte juridice[161].

Sintagma „aducere la cunoştinţa publică" are o arie de cuprindere mai mare decât publicarea, deoarece cuprinde şi alte mijloace de informare publică: organizarea unei adunări cetăţeneşti în care să fie prezentat actul administrativ, anunţuri de gen publicitar (bannere, postere, transmisiuni radio şi tv, afişarea pe pagina web, anunţuri prin staţii de amplificare mobile sau staţionare, fluturaşi în cutiile poştale, etc).

Considerăm binevenită această lărgire a sferei de acţiune a mijloacelor de promovare a actelor administrative, deoarece publicarea, chiar şi cea din "Monitorul Oficial", indiferent dacă este cel naţional, judeţean sau local, are prea puţin impact asupra cetăţenilor, asupra nivelului lor de informare despre "afacerile publice".

În acest context, amintim şi dispoziţiile art.8 din Ordonanţa Guvernului nr.75/2003, care stabileşte competenţa Consiliilor judeţene şi a consiliilor locale ale municipiilor, oraşelor şi comunelor stabilirea, prin hotărâre, a procedurii şi modalităţilor de aducere la cunoştinţă publică a hotărârilor şi dispoziţiilor cu caracter normativ ale autorităţilor administraţiei publice locale sau judeţene.

Atunci când legea prevede expres publicarea unui act administrativ, nepublicarea atrage inexistenţa actului respectiv, cu excepţia cazului când chiar legea permite nepublicarea (de exemplu, hotărârile guvernamentale din domeniul militar, care se comunică instituţiilor interesate[162]). Prin aplicarea principiului *nemo censetur ignorare legem* (nimeni nu este absolvit de necunoaşterea legii), ajungem la concluzia că legea în sens larg, adică şi 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 sancţiunea inexistenţei pentru nepublicarea unui act normativ, ea trebuie considerată a fi aplicabilă ca regulă generală şi ca principiu de drept în toate cazurile în care nu sunt publicate actele normative.

4.3.5.(2). Aprobarea.

Termenul de „aprobare" trebuie înţeles ca o manifestare de voinţă a unui organ superior prin care se declară de acord cu actul deja emis de un organ inferior, act care, fără această manifestare de voinţă, nu ar putea produce efecte juridice[163].

---

[158] A se vedea Ordonanţa Guvernului nr.75/2003, privind organizarea şi funcţionarea serviciilor publice de editare a monitoarelor oficiale ale unităţilor administrativ-teritoriale, publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 619 din 30 august 2003, cu modificările şi completările aduse de Legea nr. 534/2003.

[159] De exemplu, un anunţ de participare la licitaţie publică în condiţiile art.17 din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr.60/2001 privind achiziţiile publice.

[160] Art.80 din Legea nr.24/2000

[161] Art.50 alin.1 din Legea nr.215/2001.

[162] Art.108 alin.4 din Constituţie.

[163] 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.

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 accepţiune[164], aprobarea este o condiţie 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 şi după aprobare.

Responsabilitatea pentru actul administrativ emis în final revine ambelor autorităţi publice, în egală măsură, deoarece prin aprobare autoritatea publică în cauză devine coautoare a actului administrativ, însuşindu-şi acest act şi garantând pentru legalitatea şi oportunitatea lui, chiar dacă nu adaugă nimic la act. Dacă nu am judeca astfel, nu vedem care ar fi justificarea existenţei procedurii de aprobare.

Pentru exemplificare, locuinţele de serviciu realizate în condiţiile Legii nr.114/1996 din bugetul de stat sau din bugetele locale pot fi vândute cu *aprobarea* Guvernului, în situaţia în care activitatea care a generat realizarea locuinţelor s-a restrâns sau a încetat[165].

4.3.5.(3). Confirmarea. Prin confirmare se înţelege manifestarea de voinţă (comunicat, înştiinţare, etc) prin care o autoritate publică îşi menţine un act administrativ emis anterior.

Literatura de specialitate mai reţine şi un alt sens al confirmării, şi anume de procedură prin care se acoperă vicii de ilegalitate ale unui act emis anterior sau ale unui act emis de un organ inferior[166]. Acest tip de confirmare nu este întâlnit în legislaţia română actuală, şi nici în practica administrativă.

4.3.6. Inconsecvenţe în tehnica legislativă privind folosirea termenilor consacraţi de doctrină.

4.3.6.1. Avizul şi acordul – acte administrative.

a) În conformitate cu Legea 107/1996, legea apelor, "avizul de gospodărire a apelor şi 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 unităţile teritoriale ale Ministerului Apelor, Pădurilor şi Protecţiei Mediului asupra documentaţiei de investiţii. Punerea în funcţiune sau în exploatare a acestor lucrări se face numai în baza autorizaţiei de gospodărire a apelor".

Din coroborarea celor două texte, rezultă că în cazul avizului de gospodărire a apelor suntem în prezenţa unui veritabil act administrativ, nu a unui aviz, deoarece el produce efecte juridice nemijlocit.

Aceste anomalii au fost semnalate în doctrină[167], fără efect însă asupra legiutorului român, cu toate că nerespectarea unor termeni consacraţi de doctrina română şi străină poate duce la confuzii majore în practică[168].

b) Legea română defineşte *acordul de mediu* ca fiind „decizia autorităţii competente pentru protecţia 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 condiţiile de realizare a proiectului din punct de vedere al protecţiei mediului[169], prin urmare el este un act administrativ, deoarece produce efecte juridice, nu un acord, aşa cum s-ar înţelege din denumirea sa.

4.3.6.2. Aprobarea improprie.

---

[164] Doctrina reţine şi un alt tip de aprobare, aşa numită „substitutivă", adică acea aprobare dată de organul superior unor acte prin care organul inferior acţionează în domenii de raporturi sociale de competenţa organului superior, situaţie în care se consideră că efectele actului de aprobare înlocuiesc efectele actului aprobat - Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.,* p.307. Deşi construcţia teoretică este corectă, nu am găsit încă exemple concrete de acte administrative prin care să se aprobe cu efect de substituire 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.

[165] Art.53 alin.4 din Legea nr.114/1996 privind locuinţele, republicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 331 din 26 noiembrie 1997, cu modificările ulterioare.

[166] Tudor Păganu, *Actele administrative şi faptele ....., op.cit*., p.107; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.,* p.314.

[167] 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 şi urm; Verginia Vedinaş, Milena Tomescu, *Aspecte actuale privind regimul juridic al acordului şi autorizaţiei de mediu*, în „Revista de drept public" nr.1-2/1996, p.70 şi urm.; Ana Rozalia Lazăr, *Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva consideraţii privind procedura aprobării tacite*, în „Revista de drept public" nr.3/2003, p.88.

[168] Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ, op.cit.,* p.301.

[169] Art.2 din Hotărârea Guvernului nr. 918/2002 privind stabilirea procedurii-cadru de evaluare a impactului asupra mediului şi pentru aprobarea listei proiectelor publice sau private supuse acestei proceduri, publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 686 din 17 septembrie 2002.

Unele texte legislative numesc „aprobare” manifestarea de voinţă a unui funcţionar public de decizie sau a unei autorităţi publice, care de fapt reprezintă un act administrativ unilateral, emis la propunerea unor funcţionari publici inferiori, a unor alte autorităţi publice sau în urma unei petiţii.

Spre exemplu, dacă un funcţionar din minister face o propunere scrisă unui ministru, pe care acesta pune rezoluţia „aprobat”; în acest caz nu ne găsim în prezenţa unei adevărate aprobări, ci a unui act administrativ emis de ministru[170].

De asemenea, Legea nr.215/2001 prevede în art.38 alin.1 lit.d), atribuţia consiliului local de a „aproba” bugetul local, iar la lit. e) atribuţia de „aprobare”, la propunerea primarului, a organigramei aparatului propriu.

În fine, mai amintim doar Hotărârea Guvernului nr.432/2004 privind dosarul profesional al funcţionarilor publici găsim prevederea conform căreia accesul funcţionarului public la propriul dosar profesional, precum şi eliberarea unor copii de pe documentele conţinute în acesta se *aprobă* de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice[171].

4.3.6.3. Procedura aprobării tacite.

Reglementată prin Ordonanţa Guvernului nr. 27/2003, procedura aprobării tacite este de fapt o procedură de emitere implicită a unei autorizaţii, care produce efecte juridice şi care, ulterior, poate fi valorificată în justiţie pentru obţinerea înscrisului doveditor al autorizării.

Şi în acest caz, legiuitorul foloseşte impropriu termenul de „aprobare” pentru emiterea, e adevărat, implicită, a unui act administrativ individual, creator de drepturi şi obligaţii. Considerăm că mai nimerit ar fi fost termenul de „autorizare tacită”.

4.3.6.4. „Aprobarea” şi „confirmarea” titlului de doctor.

În conformitate cu art. 35 din Hotărârea Guvernului nr.37/1999 privind organizarea şi desfăşurarea doctoratului[172], hotărârea comisiei pentru susţinerea tezei de doctorat de a se conferi titlul ştiinţific de doctor se înaintează conducerii instituţiei organizatoare de doctorat, în vederea acordării titlului ştiinţific de doctor. După *aprobare*[173], instituţia transmite Dosarul de doctorat şi un exemplar al Tezei de doctorat la Ministerul Educaţiei Naţionale în vederea *confirmării* de către Consiliul National de Atestare a Titlurilor, Diplomelor şi Certificatelor Universitare a titlului de doctor propus de comisie şi acordat de conducerea instituţiei.

4.3.7. Lipsa formalităţilor procedurale. Sancţiuni. Formalităţi procedurale esenţiale şi neesenţiale.

Nu toate formalităţile procedurale au aceeaşi valoare juridică, prin urmare şi sancţiunile ce se impun în cazul nerespectării lor sunt diferite.

Astfel, acele formalităţi care urmăresc asigurarea *legalităţii şi oportunităţii* actului administrativ sau *garantarea drepturilor cetăţeneşti* sunt considerate formalităţi esenţiale şi lipsa lor este sancţionată cu inexistenţa actului sau cu nulitatea absolută a acestuia, pe când formalităţile instituite doar pentru *operativitatea* activităţii administrative atrag nulitatea relativă actului, fiind considerate neesenţiale.

Determinarea scopului în vederea căruia au fost stabilite anumite formalităţi procedurale are o deosebită însemnătate în dreptul administrativ[174].

Astfel, spre exemplu, adoptarea unei hotărâri de consiliu local fără majoritatea cerută de lege este o formalitate esenţială, ce atrage nulitatea absolută a actului administrativ, pe când nesemnarea hotărârii de către preşedintele de şedinţă este una neesenţială, ce poate fi îndeplinită şi mai târziu (deci confirmată),

---

[170] Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit.*, p.138.

[171] 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 şi art.4 alin.2 din anexa 1 la Ordinul Secreatariatului general al Guvernului şi al Ministerului Transporturilor şi Locuinţei nr. 290/2003 pentru aprobarea normelor metodologice privind modalitatea de acordare a gratuităţii transportului urban cu mijloacele de transport în comun de suprafaţă sau cu metroul şi interurban, precum şi pentru stabilirea cuantumului acestei gratuităţi pentru persoanele cu handicap accentuat şi grav, precum şi pentru asistenţii personali sau însoţitorii acestora, publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 358 din 26 mai 2003.

[172] Publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 32 din 27 ianuarie 1999.

[173] Dacă observăm precizarea din finalul textului legal conform căreia titlul este acordat de instituţie la propunerea comisiei de doctorat, constatăm că şi termenul *aprobare* este folosit incorect.

[174] Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit.*, p.139.

dar care atrage totuşi nulitatea relativă a actului[175]. În fine, hotărârea de consiliu local normativă este inexistentă dacă nu a fost adusă la cunoştinţa publică, respectiv dacă nu a fost comunicată destinatarului.

4.3.8. Teoria „formalităţilor 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 obţine formele procedurale necesare pentru emiterea actului[176].

Astfel, atunci când legea cere un aviz conform[177], dar organul colegial nu se întruneşte 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 şi în dreptul nostru, care abundă de situaţii similare. Spre exemplu, ce se întâmplă dacă o autoritate publică solicită avizul ANFP pentru numirea într-o funcţie publică, însă acest aviz nu este emis într-un termen rezonabil de către instituţia competentă ? Soluţia aşteptării la nesfârşit este total inadecvată funcţionării eficiente a administraţiei publice, prin urmare, după trecerea termenului de răspuns la petiţii, care este aplicabil şi în acest caz, autoritatea publică poate trece fie la contestarea refuzului tacit de avizare, fie la numirea în funcţia publică.

Recunoaştem că soluţia este îndrăzneaţă şi implică acceptarea ei de către jurisprudenţă, dar avem convingerea că numai în acest fel se vor putea surmonta anumite impasuri declanşate de politizarea excesivă a administraţiei publice româneşti.

4.3.9. Caracterul contradictoriu al procedurilor cu caracter sancţionator.

Contradictorialitatea este un principiu general de drept, derivat din dreptul de apărare al persoanei sancţionate, şi presupune ca actele administrative prin care se aplică sancţiuni 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, funcţionarilor publici, precum şi în cazul autorizării prestării unei activităţi, atunci când autorizaţia este emisă în considerarea persoanei solicitante[178].

Astfel, pentru a da numai un exemplu relevant, Statutul funcţionarilor publici condiţionează aplicarea sancţiunii disciplinare de efectuarea cercetării prealabile a abaterii disciplinare, procedură ce implică şi audierea funcţionarului public în cauză[179].

4.4. Legalitatea - actul administrativ să fie conform cu Constituţia, legile şi actele normative în vigoare.

4.4.1. Consideraţii generale.

Respectarea legii, a legalităţii în general, se impune atât particularilor, cât şi administraţiei publice. Principiul legalităţii domină întreaga teorie a actelor administrative, şi înseamnă că activitatea administraţiei publice este supusă regulilor de drept. Prin supunerea activităţii administrative dreptului, legii, se doreşte instituirea unor garanţii pentru cetăţeni în faţa arbitrariului, incorenţei sau ineficacităţii acestei activităţi[180].

Noţiunea de „lege” trebuie înţeleasă în accepţiunea 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 administraţiei publice, fie de către administraţia publică: ordonanţele guvernamentale, ce au

---

[175] Prof. Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit*., p.139, şi prof. Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.,* p.314, consideră că lipsa formalităţilor neesenţiale nu este sancţionată 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 preşedintele de şedinţă este un temei pentru considerarea acestei formalităţi ca fiind susceptibilă a determina, în lipsa ei, nulitatea relativă a actului administrativ. Este exact situaţia dispoziţiei unui primar nesemnată de acesta.

[176] M. Lombard, *op.cit.,*p.188.

[177] Un alt exemplu ar fi situaţia când legea condiţionează numirea unei persoane într-o funcţie publică la propunerea unei alte autorităţi publice, deşi dreptul de a fi numită în funcţie a fost câştigat prin concurs – este cazul funcţionarilor publici de conducere, care sunt numiţi de conducătorul instituţiei la propunerea ANFP (art.52 alin.2 din Statutul funcţionarilor publici, Legea nr.188/1999).

[178] M. Lombard, *op.cit.,*p.189.

[179] Art.71 alin.4 din Legea nr.188/1999 privind statutul funcţionarilor publici.

[180] J. Morand Deviller, *op.cit.*, p.235 şi urm. Pentru o interesantă şi judicioasă analiză a principiului legalităţii, şi din perspectiva dreptului comparat, a se vedea Ana Rozalia Lazăr, *Relaţia legalitate-oportunitate în statul de drept*, în „Curierul judiciar” nr.9/2003, p.104 şi urm.

putere de lege, dar şi hotărârile guvernamentale, ordinele ministeriale, hotărârile consiliilor locale sau judeţene, etc – cu alte cuvinte, toate actele administrative normative şi individuale.

Este vorba de celebra *Piramidă a lui Kelsen* descrisă în *„Teoria pură a dreptului”*, care exprimă ideea pozitivismului juridic, unde se reunesc legitimitatea şi legalitatea. În fruntea piramidei se găseşte textul sacru al Constituţiei, urmată de tratate internaţionale, texte legislative 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, aşa cum vorm arăta în continuare.

4.4.2. Sursele legalităţii în dreptul român.

4.4.2.(1) Constituţia României.

Revizuită în 2003, Constituţia din 1991 conţine bazele juridice ale dreptului administrativ şi ale activităţii administraţiei publice, reglementând domeniile rezervate legii (art.73), şi prin aceasta, indirect, domeniile rezervate spre reglementare primară administraţiei publice; autonomia colectivităţilor locale (art.120 alin.1), etc.

Probleme practice apar în primul rând în situaţia aşa numitei „legi-ecran”: un act administrativ emis în temeiul unei legi neconstituţionale este la rândul său neconstituţional, însă judecătorul de contencios administrativ nu poate aprecia acest lucru, fiind împiedicat de legea-ecran ce se interpune între actul administrativ şi Constituţie; prin urmare, instanţa nu va putea anula un act administrativ pe acest motiv, ci va trebui să ridice excepţia de neconstituţionalitate a legii invocate ca temei al actului administrativ, şi numai după declararea ei ca şi neconstituţională de către Curtea Constituţională, va putea anula actul administrativ, de data aceasta ca ilegal.

În al doilea rând, există situaţii când instanţele judecătoreşti interpretează diferit un text constituţional, situaţie încă nerezolvată şi care are doar o soluţie: recunoaşterea pe cale legală a jurisprudenţei Înaltei Curţi de Justiţie şi Casaţie ca izvor de drept.

În fine, necesită câteva precizări problematica valorii juridice a drepturilor şi obligaţiilor cuprinse în Constituţie: pot constitui ele temei pentru o cerere adresată administraţiei publice, şi, mai departe, implică această cerere o obligaţie 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 dispoziţiile cu caracter general ale Constituţiei.

Considerăm că statuarea unor drepturi pe cale constituţională impune obligaţii legiuitorului, de a le circumstanţia prin legi, dar şi administraţiei publice, care, chiar în lipsa unui text legal altul decât cel constituţional, trebuie să le respecte. E adevărat, însă, că în lipsa unei legi detaliate, mijloacele de evitare, de eschivare a administraţiei sunt mai variate şi mai eficiente, aşa cum s-a întâmplat în cazul dreptului de petiţionare până în 2002 când a fost adoptată reglementarea cu acest obiect. Prin urmare, obligaţia de respectare există, dar nu are eficienţă în practică decât dacă este dezvoltată prin reguli instituite prin lege.

4.4.2.(2) Tratatele internaţionale.

Tratatele internaţionale au fost considerate, multă vreme, ca aparţinând „legalităţii internaţionale”, şi nu „legalităţii interne”, deoarece obligă statele faţă de alte state, şi nu faţă de proprii resortisanţi[181]. Odată însă cu semnarea Convenţiei Europene a Drepturilor Omului şi mai ales cu constituirea Uniunii Europene, situaţia s-a schimbat radical.

România respectă Convenţia Europeană a Drepturilor Omului şi se pregăteşte să devină membră a Uniunii Europene, prin urmare discuţiile privind aplicabilitatea dreptului internaţional şi raportul dintre acesta şi dreptul intern sunt deosebit de actuale.

Astfel, unul dintre motivele revizuirii din 2003 a fost şi acela al adaptării Constituţiei ţării noastre la cerinţele Uniunii Europene, în aşa fel încât de la data aderării dreptul comunitar să poată fi aplicat cu prioritate faţă de dreptul intern, naţional – condiţie esenţială de funcţionare a acestei organizaţii europene supranaţionale (art.148).

[181] J. M. Deviller, *op.cit.*, p.243.

Tratatele internaţionale sunt superioare legilor, dar, fiind inferioare Constituţiei, ele nu vor fi ratificate de Parlament dacă vin în contradicţie cu Constituţia. Singura soluţie pentru asigurarea ratificării tratatului internaţional în acest caz este revizuirea Constituţiei[182].

Cât despre actele comunitare, după aderare, ele sunt, de asemenea, superioare legilor dar inferioare Constituţiei.

Având în vedere aceste considerente, legislaţia română prevede obligaţia ca proiectul de act normativ (şi, prin urmare actul adoptat) să fie corelat cu reglementările comunitare şi cu tratatele internaţionale la care România este parte[183].

Tratatele interaţionale privind drepturile omului, ratificate de România au o poziţie specifică în ansamblul surselor normative interne, ele fiind superioare legilor interne, consecinţa fiind că, în caz de contradicţie cu aceste legi, prevalează tratatul internaţional..

4.4.2.(3) Legea şi ordonanţa guvernamentală.

Sistemul de drept român cunoaşte două tipuri de legi: legi organice şi legi ordinare, fiecare cu domeniul său de reglementare, precizat de Constituţie în art. 73; de asemenea, Constituţia recunoaşte ordonanţelor guvernamentale emise în baza unei legi de abilitare, puterea de a modifica sau abroga legile ordinare, iar celor emise în situaţii de urgenţă, puterea de a modifica sau abroga orice categorie de legi.

Ordonanţele simple (facultativ) şi ordonanţele de urgenţă (obligatoriu) sunt supuse unei proceduri posterioare de aprobare de către Parlament, prin urmare ele pot fi aprobate sau respinse. Controlul ordonanţelor poate fi realizat numai pe calea excepţiei de neconstituţionalitate[184], iar în urma declarării lor ca neconstituţionale, se pot cere despăgubiri în faţa instanţei de contencios administrativ în temeiul art.126 din Constituţie.

Actele administrative adoptate în temeiul ordonanţelor pe timpul cât acestea sunt în vigoare rămân însă valabile, chiar dacă ordonanţele au fost respinse de Parlament[185].

Oronanţele guvernamentale pot fi atât normative, cât şi individuale[186].

4.4.2.(4) Actele administrative normative ale autorităţilor centrale.

Actele emise de autorităţile centrale trebuie să se conformeze Constituţiei, legilor, ordonanţelor guvernamentale. Chiar şi Guvernul trebuie să respecte în hotărârile sale normele cuprinse în propriile ordonanţe, deoarece au forţă juridică superioară.

În acest sens, legea prevede că ordinele cu caracter normativ, instrucţiunile şi alte asemenea acte ale conducătorilor ministerelor şi ai celorlalte organe ale administraţiei publice centrale de specialitate sau ale autorităţilor administrative autonome se emit numai pe baza şi în executarea legilor, a hotărârilor şi a ordonanţelor Guvernului, trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza şi în executarea cărora au fost emise şi nu pot conţine soluţii care să contravină prevederilor acestora. În preambulul acestor acte se indică expres actul normativ superior pe care se întemeiază[187].

Dacă un act administrativ cu executare succesivă în timp (o autorizaţie de funcţionare, de exemplu) a fost emis cu respectarea legii ce guverna domeniul respectiv la momentul emiterii, şi apoi această lege este abrogată de o alta, cu care actul administrativ este în contradicţie, acesta devine ilegal şi se naşte obligaţia autorităţii emitente de a-l revoca, precum şi dreptul persoanelor interesate de a-l contesta în justiţie. Excepţie face situaţia în care chiar noua lege prelungeşte validitatea actelor administrative născute sub imperiul legii vechi.

Probleme de interpretare pune următoarea situaţie: prin lege este reglementată componenţa unei Comisii de concurs; hotărârea Guvernului adaugă la componenţa comisiei stabilită prin lege încă două

---

[182] Art.11 alin.3 din Constituţie.

[183] Art.11 din Legea nr.24/2000.

[184] A se vedea, pentu problema controlului de constituţionalitate a ordonanţelor guvernamentale şi a reconsiderării interdicţiei de a ataca pe calea contenciosului administrativ aceste acte administrative, Verginia Vedinaş, Rozalia Ana Lazăr, *art.cit.,* „Juridica" nr.8/2000, p.300 şi urm.

[185] A se vedea în acest sens, cu referire la Ordonanţa Guvernului nr.22/1997, Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.272/2002, în „Curierul judiciar" nr.1/2003, p.96.

[186] A se vedea, spre exemplu, Ordonanţa 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.

[187] Art.73 şi art.74 din Legea nr.24/2000.

persoane. Este această prevedere o modificare ilegală a legii sau doar o completare ce poate fi considerată legală?

Considerăm că ne aflăm în prezenţa unei dispoziţii ilegale, deoarece problema componenţei comisiei a fost rezolvată definitiv prin lege, orice modificare a ei prin acte inferioare fiind interzisă. Situaţia ar fi alta dacă însăşi legea ar permite stabilirea unor condiţii suplimentare pentru desfăşurarea concursului (de exemplu, condiţii specifice de participare la concurs), sau dacă o altă lege ar veni să precizeze o nouă componenţă a comisiei de concurs.

Dacă legea reglementează o instituţie juridică, dar nu exhaustiv, prin acte administrative se poate interveni şi aduce precizări utile în practică.

Şi între actele normative ale autorităţilor centrale există ierarhii: o hotărâre guvernamentală este superioară unui ordin ministerial sau unei decizii a Consiliului Naţional al Audiovizualului, autoritate centrală autonomă.

Actul normativ al autorităţii centrale poate fi emis în aplicarea unei legi, când are rolul de a circumstanţia modul de aplicare a acelei legi, sau poate fi emis în mod autonom, pentru reglementarea unor situaţii 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. Reţinem aici regula conform căreia într-un act normativ emis pe baza şi în executarea altui act normativ de nivel superior nu se utilizează reproducerea unor dispoziţii din actul superior, fiind recomandabilă numai indicarea textelor de referinţă. În asemenea cazuri preluarea unor norme în actul inferior poate fi făcută numai pentru dezvoltarea ori detalierea soluţiilor din actul de bază (art.14 alin.4).

4.4.2.(5) Actele administrative normative ale autorităţilor locale.

Aici trebuie să facem distincţie între autorităţile locale subordonate unor autorităţi centrale (serviciile deconcentrate ale ministerelor, prefectul, instituţii publice de subordonare centrală), pe de o parte, ale căror acte nu pot contraveni nici actelor emise de autorităţile centrale în domeniul lor de activitate, dar nici actelor emise de autoritatea centrală căreia îi sunt subordonate, şi autorităţile locale autonome pe de altă parte, ale căror acte se vor conforma doar actelor emise de autorităţi centrale cu atribuţii în acelaşi domeniu de activitate; cu alte cuvinte, la aceste din urmă autorităţi, autonome, subordonarea este strict faţă de actul administrativ cu forţă superioară, fără a fi şi o subordonare instituţională, faţă de autoritatea care a adoptat acel act.

Legislaţia română este foarte clară atunci când precizează că proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel *superior* sau de *acelaşi* nivel, cu care se află în conexiune, şi că proiectul de act normativ, întocmit pe baza unui act de nivel superior, nu poate depăşi limitele competenţei instituite prin acel act şi nici nu poate contraveni principiilor şi dispoziţiilor acestuia[188].

Circumstanţiind această regulă la actele normative ale autorităţilor locale, legea cadru arată că la elaborarea proiectelor de hotărâri, ordine sau dispoziţii se va avea în vedere caracterul lor de acte subordonate legii, hotărârilor şi ordonanţelor Guvernului şi altor acte de nivel superior, iar reglementările cuprinse în hotărârile consiliilor locale şi ale consiliilor judeţene, precum şi cele cuprinse în ordinele prefecţilor sau în dispoziţiile primarilor nu pot contraveni unor prevederi din acte normative de nivel superior[189].

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 esenţiale şi de principiu ale organizării activităţii din acel domeniu sau ale organizării şi funcţionării unei instituţii de drept.

În opoziţie 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

[188] Art.12 din Legea nr.24/2000.
[189] Art.78 din Legea nr.24/2000.

reglementare din aceeaşi materie şi de acelaşi nivel poate fi cuprinsă într-un alt act normativ, dacă are caracter special faţă de actul ce cuprinde reglementarea generală în materie.

Caracterul *special* al unei reglementări se determină în funcţie de obiectul acesteia, circumstanţiat la anumite *categorii de situaţii*, şi de specificul soluţiilor legislative pe care le instituie[190]. Astfel, termenul de contestare a unui act administrativ în contencios administrativ este de 6 luni de la efectuarea recursului administrativ prealabil, şi este cuprins într-o reglementare cu caracter general, Legea nr.554/2004; prin legi speciale sunt prevăzute însă alte termene de contestare şi alte momente de începere a calculului acestor termene.

Reglementarea este *derogatorie* dacă soluţiile legislative referitoare *la o situaţie anume determinată* cuprind norme diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie, aceasta din urmă păstrându-şi caracterul său general obligatoriu pentru toate celelalte cazuri.

4.4.2.(7) Actele administrative individuale ale autorităţilor centrale şi locale.

Aici, principiul care guvernează este acela al superiorităţii actelor normative asupra actelor individuale; prin urmare, actele individuale ale autorităţilor centrale, respectiv locale se vor conforma întotdeauna actelor normative ale acestora, aşadar actele individuale ale autorităţilor centrale nu pot contraveni actelor normative ale autorităţilor locale[191], şi, evident, nici invers.

4.4.2.(8) Jurisprudenţa.

Hotărârea judecătorescă poate obliga autoritatea publică la emiterea unui act administrativ conform cu dispoziţiile ei, sau, dimpotrivă, obligă la abţinerea de a emite un alt act cu acelaşi conţinut ca al actului anulat.

Înainte de existenţa unui litigiu, interpretarea prin decizie în interesul legii a Înaltei Curţi de Justiţie şi Casaţie a unei probleme de drept constituie o obligaţie pentru autorităţile publice de a ţine seama de sensul dat dispoziţiei legale la emiterea actelor administrative.

În alte cazuri, însă, jurisprudenţa nu joacă un rol la fel de important: impunerea unei anumite conduite autorităţii publice prin hotărâre judecătorescă nu este aplicabilă şi 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 cererea reclamantului sau instanţei de executare, în "Monitorul Oficial al României", partea I, sau în Monitoarele judeţene, la fel cum a fost publicat şi actul normativ atacat (art.23 din Legea nr.554/2004). Considerăm însă că obligaţia de publicare trebuia impusă, nu lăsată la aprecierea instanţei sau a reclamantului, sau, mai simplu, publicarea să fie făcută din oficiu de către Monitorul oficial, pe baza comunicării hotărârii de către instanţă.

4.4.2.(9) Doctrina.

Interpretările date de doctrină sunt importante pentru acele cazuri, din păcate foarte numeroase, când legiuitorul foloseşte o anumită noţiune fără a explica ce desemnează acea noţiune. Este cazul, spre exemplu, a noţiunii de *aviz,* folosită deseori cu sensul de *acord*, şi 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 aspecte[192]:

a) conformitatea actului administrativ cu *ipoteza* normei juridice, care descrie situaţia juridică în prezenţa căreia actul administrativ trebuie să fie emis. Suntem în prezenţa unui act emis în temeiul competenţei legate, nu a unei puteri discreţionare.

În cazul în care condiţiile cerute de norma juridică există, iar actul trebuie să fie emis în prezenţa acestor condiţii, refuzul explicit sau implicit al autorităţii competente de a emite actul, respectiv inacţiunea acesteia atunci când actul trebuie emis din oficiu, constituie un act, respectiv fapt administrativ asimilat prin lege actului administrativ, *ilegal*.

---

[190] Art.13 din Legea nr.24/2000.

[191] În acest sens, a se vedea J. M.Deviller, *op.cit.*, p.268, şi jurisprudenţa franceză confruntată cu rezolvarea acestei dileme – Decizia Ville de Clamart, 1931.

[192] A se vedea Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit*., p.144.

Dacă actul administrativ este emis deşi nu sunt întrunite condiţiile legale, el este de asemenea *ilegal* – de pildă, întocmirea unui proces verbal de contravenţie deşi nu s-a săvârşit o contravenţie.

b) conformitatea actului administrativ cu dispoziţia normei juridice – cum ar fi aplicarea unei sancţiuni atunci când legea prevede mai întâi atenţionarea celui sancţionat în vederea remedierii ilegalităţii. Astfel, conform Ordonanţei Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, anularea documentului oficial prin care se permite desfăşurarea unei activităţi poate fi decisă numai în anumite cazuri precis determinate, după ce s-a stabilit că ilegalitatea afectează interesul public şi că ea nu mai poate fi remediată. Prin urmare, anularea actului înaintea stabilirii corecte a acestor aspecte constituie o nerespectare a dispoziţiei legale.

c) în fine, aplicarea unei alte sancţiuni decât cea prevăzută de lege pentru situaţia juridică existentă constituie tot o ilegalitate. Spre exemplu, săvârşirea unei abateri disciplinare grave urmată de declanşarea cercetării administrative pentru un funcţionar public poate atrage suspendarea acestuia din funcţie pe durata cercetării, şi numai ulterior alte sancţiuni. Aplicarea sancţiunii trecerii într-o funcţie inferioară este, prin urmare, ilegală atâta vreme cât se desfăşoară cercetarea administrativă[193].

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 prezenţa unei norme incoerente sau ce poate fi interpretată diferit, precum şi în situaţia când are de-a face cu concepte nedeterminate, autoritatea publică emitentă a actului este pusă într-o situaţie dificilă, aceea de a risca anularea actului şi plata unor despăgubiri în urma interpretării cu bună credinţă date normei legale. Aceasta deoarece instanţa de judecată sau autoritatea de control ar putea opta pentru o altă interpretare.

Pe de altă parte, Legea nr.24/2000 prevede că intervenţiile legislative pentru clarificarea sensului unor norme legale se realizează printr-un *act normativ interpretativ* de acelaşi nivel cu actul vizat, prin dispoziţii interpretative cuprinse într-un nou act normativ sau prin modificarea dispoziţiei al cărei sens trebuie clarificat.

Ce se întâmplă însă între momentul în care actul trebuie interpretat de către alte autorităţi publice şi momentul emiterii actului interpretativ de către autoritatea competentă ? Sunt valabile interpretările date de autorităţile care emit acte administrative cu respectarea actului în cauză ?

Răspunsul este evident pozitiv, şi are la bază cerinţa eficienţei şi eficacităţii activităţii administrative. Legea nr.24/2000 vine să confirme şi ea această soluţie, 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 câştigate"[194]. Interpretarea cu bună credinţă a unei norme legale sau de nivel inferior trebuie luată în considerare de instanţa de judecată sesizată cu judecarea unei acţiuni 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 câştigate.

Cât despre persoanele fizice sau juridice ţinute să aplice acte administrative[195], deoarece ele nu sunt enumerate de Legea nr.24/2000 printre entităţile ce pot face interpretarea legii, interpretarea lor nu este valabilă decât dacă este confirmată, în scris (sau verbal dacă se poate dovedi acest lucru) de către o autoritate publică din domeniul acoperit de actul respectiv sau chiar de autoritatea emitentă.

4.5. Oportunitatea - actul să fie conform cu interesul public urmărit de lege.

Obligaţia de legalitate presupune un raport de *conformitate* între normele juridice, de *ne-contrarietate* între acestea.

În unele situaţii însă, legea lasă posibilitatea ca normele juridice inferioare să fie considerate legale chiar dacă ele sunt *compatibile* cu dispoziţiile sale.

---

[193] A se vedea Legea nr.188/1999.

[194] Art.67 alin.2 din Legea nr.24/2000.

[195] Aceleaşi raţiuni se aplică şi în cazul interpretării legilor, singura interpretare legală în lipsa unei alte legi fiind aceea a autorităţilor administrative.

Dacă în cele mai multe cazuri, autoritatea publică are o competenţă legată, nu poate aprecia necesitatea emiterii sau circumstanţele concrete de emitere ale actului administrativ, uneori, în realizarea interesului public, administraţia capătă o anumită libertate de apreciere, numită *putere discreţionară* sau *dreptul de apreciere a oportunităţii*.

Puterea discreţionară[196] dă dreptul autorităţii publice de a alege între două sau mai multe soluţii posibile cu ocazia executării şi organizării executării legii, toate soluţiile fiind legale[197]. Autoritatea publică va putea astfel aprecia momentul şi condiţiile concrete de emitere a actului administrativ, asigurând adaptarea normelor juridice la necesităţile în continuă transformare a societăţii[198].

Prin urmare, atunci când textul legal este precis, autoritatea publică nu poate avea o atitudine liberă, nu poate decide nici asupra necesităţii emiterii deciziei, nici asupra momentului de emitere, nici asupra motivelor pentru care decizia trebuie emisă (de exemplu, autorizaţia de construcţie, decizia de pensionare.

Pe de altă parte, puterea discreţionară, atunci când există, poate avea mai multe grade: astfel, atunci când legea instituie o obligaţie de rezultat, lăsând administraţiei alegerea momentului emiterii deciziei, a formei concrete de emitere sau chiar a conţinutului acesteia (de exemplu, sancţionarea unui funcţionar public), puterea discreţionară este mai redusă decât atunci când legea lasă în întregime la latitudinea autorităţii publice emiterea deciziei (de exemplu, decizia prefectului de a ataca un act al primarului în contencios administrativ, schimbarea denumirii unei străzi, etc.).

Nu trebuie confundată însă *puterea discreţionară* cu *puterea arbitrară*: posibilitatea de opţiune a autorităţii publice este recunoscută doar pentru soluţii legale, prin urmare administraţia va trebui să respecte totuşi anumite reguli – de formă, de competenţă, concordanţa cu legea, etc[199].

5. Intrarea în vigoare a actelor administrative.

5.1. Noţiune.

Intrarea în vigoare a actelor administrative desemnează momentul de la care acestea produc efecte juridice, adică se nasc drepturi şi obligaţii pentru subiectele de drept vizate prin acele acte, de aceea determinarea acestui moment este deosebit de importantă în dreptul administrativ.

Teoretic, simpla existenţă a unui act administrativ poate face loc executării sau contestării lui (pe cale administrativă sau/şi jurisdicţională), fără să fie necesară notificarea (comunicarea), respectiv publicarea sa.

Opozabilitatea actului, însă, funcţionează numai atunci când sunt realizate anumite formalităţi de publicitate. Din acest moment se socoteşte că intră în vigoare actul administrativ. Fără formalităţile legale, destinatarul sau beneficiarul actului nu se poate prevala de acesta în faţa altor persoane fizice sau juridice.

5.2. Comunicarea, publicarea şi aducerea la cunoştinţă publică.

În principiu, actele *normative* intră în vigoare de la momentul *publicării sau aducerii la cunoştinţă publică*, iar actele *individuale* din momentul *comunicării* lor persoanelor interesate.

Un alt principiu care guvernează regimul juridic al actelor administrative şi este legat de momentul intrării în vigoare a acestora este *principiul neretroactivităţii actelor administrative normative*, în sensul că acestea nu pot avea ca obiect de reglementare situaţii juridice născute şi încheiate anterior intrării lor în vigoare. Pe cale de consecinţă, actele administrative normative vor reglementa situaţii juridice ce există la momentul intrării în vigoare, însă numai pentru viitor, precum şi situaţii juridice născute ulterior intrării lor în vigoare.

Acest principiu este confirmat şi de legea noastră fundamentală, care în art.15 alin.2 arată că „legea dispune numai pentru viitor”. Deşi textual se face referire doar la lege, principiul este aplicabil din identitate de raţiune şi actelor administrative normative. Prin urmare, prin acte normative nu se poate

---

[196] Pentru o cercetare cu caracter monografic a acestei instituţii juridice, a se vedea Dana Apostol Tofan, *Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice*, Editura All Beck, 1999.

[197] M. Lombard, *op.cit.*, p.64.

[198] Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.317.

[199] A. Van Lang, G. Gondouin, V. Inserguet-Brisset, *op.cit.*, p.213.

reglementa cu efect retroactiv, deoarece ar fi absurd să i se pretindă unui subiect de drept să respecte anumite dispoziţii reglementare şi să răspundă pentru o conduită ce a avut-o anterior intrării în vigoare a acelui act, care tocmai reglementează această conduită.

Nu este retroactivă decizia de modificare a funcţionării unui serviciu public în timpul gestionării lui (sau a regulilor de prestare a unei activităţi)[200].

Prin *excepţie* de la regula conform căreia actele administrative produc efecte din momentul publicării, aducerii la cunoştinţă publică sau comunicării, unele acte produc efecte *ulterior* acestei date. Pentru aceasta este nevoie ca o dispoziţie 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 acte[201].

Din păcate, actelor administrative normative ce se publică în "Monitorul Oficial al României", partea I, nu li se aplică regula instituită de Constituţie pentru legi (în sensul restrâns de această dată, de acte legislative ale Parlamentului), adică intrarea în vigoare la 3 zile de la publicare[202].

De asemenea, şi principiul neretroactivităţii actelor administrative comportă *excepţii*: 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 soluţionează recursurile administrativ jurisdicţionale au efect retroactiv[203].

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)[204], în acest sens având ca argument dispoziţiile 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 câştigate"[205].

Până la acest moment, al intervenţiei actului interpretativ, actul normativ sau legea trebuie aplicate, urmând ca fiecare subiect de drept să le interpreteze cu bună credinţă şi în considerarea scopului pentru care au fost adoptate.

Precizarea îşi 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 obligatoriu ca o lege să fie urmată de norme de aplicare; chiar dacă în cuprinsul ei se precizează obligaţia executivului de a elabora norme de aplicare, acest lucru nu constituie temei pentru neaplicarea legii aşa cum a fost publicată.

6. Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative.

6.1. Anularea reprezintă manifestarea de voinţă a unei autorităţi publice prin care se defiinţează efectele juridice ale unui act administrativ emis de o altă autoritate publică.

Ne aflăm în prezenţa anulării atunci când sancţiunea intervine din *exteriorul* autorităţii publice, propria desfiinţare a actului administrativ de către autoritatea publică emitentă fiind numită *revocare*.

De asemenea, o altă diferenţă între revocare şi anulare este *temeiul* acestora, revocarea putând avea ca temei ilegalitatea sau inoportunitatea actului administrativ, pe când anularea este sancţiunea ilegalităţii actului administrativ. Doar atunci când legea prevede expres sau implicit posibilitatea anulării unui act administrativ pe motiv de inoportunitate, oportunitatea devine parte a legalităţii şi este sancţionată cu anularea.

---

[200] M. Lombard, *op.cit.*, 194.

[201] De pildă, actele normative prin care se stabilesc şi se sancţionează contravenţii intră în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării – art.4 din Ordonanţa Guvernului nr.2/2001.

[202] Art.78 din Constituţia revizuită în 2003. În acest sens, a se vedea şi Ana Rozalia Lazăr, *Reforma justiţiei şi contenciosul administrativ*, în „Curierul judiciar" nr.5/2003, p.14, care propune modificarea corespunzătoare a Legii nr.24/2000 în vederea consacrării aceleiaşi soluţii, propunere la care ne raliem.

[203] Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.318.

[204] În sens contrar, T. Drăganu, *Actele administrative şi faptele....., op.cit*., p.172; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.318.

[205] Art.67 alin.2 din Legea nr.24/2000.

Anularea este o formă specifică de desfiinţare a actelor administrative, ea fiind inaplicabilă celorlalte forme de activitate administrativă, faptul administrativ şi operaţiunea administrativă[206]. Starea anterioară unui fapt aministrativ sau a unei operaţiuni administrative poate fi reînviată tot prin fapte şi operaţiuni administrative.

Anularea poate fi dispusă de *autoritatea publică superioară*, de *autoritatea publică însărcinată cu anumite atribuţii de control specializat*, sau de *instanţa de judecată*.

O caracteristică esenţială a actului nul este aceea că el trebuie respectat până în momentul anulării sale, deoarece prezintă o *aparenţă de legalitate*.

Conform doctrinei, ilegalitatea sancţionată cu nulitatea poate fi de mai multe feluri[207]:

a) *ilegalitate rezultând din nerespectarea unei cerinţe legale de formă, stabilite în vederea asigurării operativităţii activităţii administrative* – ce atrage nulitatea relativă a actului administrativ, adică acea nulitate care se constată la sesizarea unor persoane interesate şi poate fi acoperită prin confirmare.

b) *ilegalitate rezultând din nerespectarea unor condiţii de formă stabilite de lege în vederea asigurării legalităţii şi oportunităţii actului administrativ* (de exemplu, lipsa avizului sau acordului), *sau din nerespectarea unor condiţii de fond cerute de lege* (emiterea unei autorizaţii de construcţie cu încălcarea prevederilor din documentaţia de urbanism, spre exemplu); această ilegalitate determină nulitatea absolută a actului administrativ, nulitate ce poate fi constatată de oricine şi chiar din oficiu de instanţa de judecată, şi care, în principiu, nu poate fi acoperită prin confirmare.

Practic, însă, aşa cum s-a remarcat, distincţia dintre nulitatea relativă şi cea absolută este prea puţin interesantă în dreptul administrativ: instanţa de contencios administrativ poate fi sesizată în acelaşi termen pentru ambele nulităţi, unele nulităţi absolute pot fi confirmate la fel ca cele relative, sesizarea din oficiu a autorităţii publice cu atribuţia de anulare este posibilă şi în cazul nulităţii relative, etc[208].

● **Efectele anulării** actului administrativ sunt atât pentru viitor (ex nunc) cât şi pentru trecut (ex tunc), adică din momentul emiterii actului administrativ[209].

Evident că drepturile câştigate cu bună credinţă 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 obligaţia de revocare sau de anulare şi a *actelor subsecvente* acestuia. Prin urmare, dacă instanţa, autoritatea superioară sau de control nu dispun prin acelaşi act de anulare şi desfiinţarea actelor administrative subsecvente, revine autorităţii publice emitente obligaţia de revocare a actului administrativ subsecvent lovit de nulitate.

6.2. Inexistenţa.

Un act administrativ este inexistent atunci când el nu prezintă nici măcar aparenţa de legalitate, deoarece încălcarea legii este atât de evidentă, încât oricine o poate sesiza[210].

Prin urmare, spre deosebire de actul nul, care poate fi pus în executare până la momentul constatării nulităţii, actul inexistent nu trebuie executat, iar inexistenţa lui poate fi constatată de *orice subiect de drept*, nu numai de instanţa de judecată. Vor fi competente să constate, prin urmare, inexistenţa

---

[206] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit.*, p.149; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.319.

[207] Pentru teoria tripartită a nulităţilor în dreptul administrativ, a se vedea Tudor Drăganu, *Nulităţile actelor administrative individuale,* în „Studia Napocensia", 1974, p.55, şi Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.320.

[208] Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit.*, p.160; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.322.

[209] 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 şi Pedagogică, Bucureşti, 1970, p.283; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.324. Practica legislativă, administrativă şi judiciară din ţara noastră contrazic însă această afirmaţie. Spre exemplu, demiterea viceprimarilor din funcţie 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). Instanţa de contencios administrativ sesizată cu o contestaţie formulată de un viceprimar demis în aceste condiţii va verifica, prin urmare, legalitatea actului administrativ de demitere şi din perspectiva motivării sale (a oprtunităţii, prin urmare), nu doar a formelor şi a procedurii de emitere; hotărârea instanţei de judecată prin care se anulează actului de demitere, va avea efect retroactiv, din momentul emiterii actului de demitere, deoarece numai aşa se poate decide reintegrarea viceprimarului în funcţie şi plata drepturilor salariale pe perioada cât acesta a fost lipsit de ele – a se vedea, pentru un exemplu concret şi pentru discuţii aprofundate, Dacian Cosmin Dragoş, *Discuţii privind posibilitatea anulării unui act administrativ pe motiv de inoportunitate*, în „Dreptul" nr.8/2004, p.86 şi urm.

[210] Constantin G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român,* Editura "Universala" Alcalay & Co., Bucureşti, 1936, p.340; T. Drăganu, *Nulităţile actelor administrative individuale, op.cit.*, p.66; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.322

unui act administrativ, atât autoritatea ierarhic superioară, cât şi alte autorităţi publice, instanţa de judecată şi chiar persoanele fizice şi juridice.

În cazul în care se refuză executarea unui act inexistent şi persoana respectivă este sancţionată, contestarea sancţiunii implică ridicarea excepţiei de inexistenţă a actului ce se pretinde a fi fost respectat.

Sunt inexistente, spre exemplu, decretele prezidenţiale sau hotărârile de Guvern nepublicate în Monitorul oficial, sau un act administrativ individual necomunicat persoanei interesate.

Sancţiunea inexistenţei poate fi prevăzută expres în lege (de exemplu, în art.100 şi art.108 din Constituţie) sau poate reieşi din anumite formalităţi procedurale esenţiale, stabilite prin lege, şi a căror nerespectare împiedică producerea efectelor juridice ale actului administrativ (publicarea, comunicarea, semnarea).

6.3. Revocarea actului administrativ este manifestarea de voinţă prin care autoritatea emitentă[211] a actului determină încetarea, cu efect retroactiv, a efectelor actului emis cu încălcarea legii. Revocarea este numită şi *retractare* sau *retragere*.

Revocarea are efect retroactiv şi este corespondentul anulării, doar că aparţine chiar autorităţii care a emis actul. Prin efectul retroactiv se deosebeşte fundamental de *abrogare*, care produce efecte doar pentru viitor.

Pentru a înţelege 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 găsindu-şi aplicabilitate regula drepturilor câştigate, necesară pentru asigurarea unei minime securităţi juridice; prin *excepţie*, revocarea poate interveni *la cererea beneficiarului*, pentru a fi înlocuit actul cu o decizie mai favorabilă anterioară, şi numai în cazul în care nu se prejudiciază nici un terţ, sau atunci când *legea o autorizează în mod expres*[212].

b) Revocarea actelor *creatoare de drepturi* poate interveni numai pe temeiuri de *ilegalitate*, nu şi 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 naştere dreptului unui alt candidat de a fi numit în funcţia publică)[213].

c) Sunt deplin revocabile *actele care nu creează drepturi*, cum ar fi unele acte normative, indiferent dacă sunt *ilegale* sau *inoportune*.

● **Consecinţele revocării**. Revocarea unui act duce la repunerea în funcţie a actului anterior ce avea ca obiect aceleaşi situaţii juridice, dacă un astfel de act există; dacă se atacă în justiţie actul de revocare, situaţiile 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 şi pentru perioada cât a fost revocat.

● **Natura juridică a revocării.** Revocarea este un principiu de drept administrativ aplicabil actelor administrative şi regimului juridic al acestora, recunoscut de doctrină[214] şi jurisprudenţă[215], 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 administrativă[216].

● **Excepţia de la principiul revocabilităţii actelor administrative individuale.**

---

[211] A se vedea, în acest sens, Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.61/2000, în „Pandectele române" nr.1/2002, p.92. Pentru opinia contrară, conform căreia revocarea poate fi realizată şi de o autoritate ierarhic superioară, a se vedea Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.,* p.322.

[212] A. Van Lang, G. Gondouin, V. Inserguet-Brisset, *op.cit.,* p.248

[213] În cazul în care ne plasăm în interiorul organizaţiei, nu mai este drept, este interes de a fi avansat în urma demiterii funcţionarului superior- suficient interesul? Acum da.

[214] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit*., p.190; Rodica Narcisa Petrescu, *Revocarea şi suspendarea – modalităţi de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative,* în „Dinamica relaţiilor sociale reglementate de lege oglindită în teoria şi practica dreptului", Cluj Napoca, 1989-1990, p.177 şi urm.

[215] Curtea Supremă de Justiţie, Secţiile Unite, decizia nr. III din 21 septembrie 1998, Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr. 61 din 12 ianuarie 2000, în "Buletinul Jurisprudenţei Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie", CD, Editura All Beck.

[216] A. Iorgovan, *op.cit.,* vol. II, 2002, p.78.

Sunt exceptate de la principiul revocabilităţii actelor administrative individuale, adică sunt *irevocabile*, ***actele administrativ-jurisdicţionale*** şi ***actele care au intrat în circuitul civil şi au produs efecte juridice.***

Ele redevin însă *revocabile* dacă au fost obţinute prin *fraudă* de către beneficiari[217], cu alte cuvinte dacă ilegalitatea lor derivă din conduita culpabilă a beneficiarului, şi nu a administraţiei. Explicaţia acestei soluţii de sorginte doctrinară stă în faptul că irevocabilitatea vine să protejeze anumite situaţii juridice obţinute cu bună credinţă prin act, ori această protecţie nu subzistă atunci când actul este obţinut prin fraudarea legii.

Actele administrativ jurisdicţionale împrumută de la hotărârile judecătoreşti cu care se aseamănă caracterul irevocabil, în sensul că autoritatea emitentă nu mai poate reveni asupra soluţiei date prin actul administrativ jurisdicţional, acesta din urmă putând fi anulat doar de o autoritate superioară sau de instanţa de judecată[218].

Astfel, Codul de procedură fiscală, principalul act normativ ce consacră recursul administrativ jurisdicţional, arată că decizia sau dispoziţia de soluţionare a contestaţiei este definitivă în sistemul căilor administrative de atac, şi poate fi atacată în faţa instanţei de contencios administrativ (art.179 şi art.187); deşi nu se interzice expres revocarea deciziei, analizând spiritul reglementării rezultă că singura modalitate de desfiinţare este acţiunea în instanţă.

Observăm, însă, că nu toate reglementările actuale respectă această regulă de principiu. Astfel, deşi art. 52 din Legea fondului funciar prevede fără echivoc caracterul administrativ-jurisdicţional al Comisiei judeţene 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" [219].

Cât despre actele intrate în circuitul civil şi 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 instanţei constatarea nulităţii acestuia, în situaţia în care actul nu mai poate fi revocat, deoarece a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice.

Este vorba de o reluare a unei opinii mai vechi[220], conform căreia sunt irevocabile şi *actele administrative pe baza cărora au luat naştere raporturi contractuale, civile sau de muncă*. Explicaţia acestei excepţii stă în natura juridică a contractului civil sau de muncă, în faptul că acestea iau naştere printr-un acord de voinţe între părţi, împrejurare ce are ca şi consecinţă interdicţia de a rezilia sau desfiinţa contractul prin voinţa unei singure părţi contractante. Singura cale de reziliere sau rezoluţiune a contractului rămâne instanţa de judecată.

Mai nuanţat, în jurisprudenţa anterioară anului 2004[221] regăsim ideea conform căreia, în vederea realizării unei stabilităţi a raporturilor juridice, principiul irevocabilităţii 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 şi-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 voinţă, eroare, dol, violenţă, iar organul administrativ constată această situaţie după ce actul şi-a produs efectele, prin executare ori prin trecerea lui în sfera altor ramuri de drept, producând alte efecte

---

[217] Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.,* p.327.

[218] A se vedea, spre exemplu, Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.2681/2001, în „Pandectele române" nr.5/2002, p.52.

[219] Legea nr. 18/1991, republicată în Publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 1 din 5 ianuarie 1998.

[220] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit*., p.317 şi urm; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.,* p.327 şi urm.

[221] Curtea Supremă de Justiţie, Completul de 7 Judecători, decizia nr. 41 din 20 aprilie 1992, Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr. 113 din 13 februarie 1995, în "Buletinul Jurisprudenţei Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie", CD, Editura All Beck; a se vedea şi Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.1758/2001, în Theodor Mrejeru, Emanuel Albu, Adrian Vlad, *Jurisprudenţa Curţii Supreme de Justiţie, secţia de contencios administrativ, 2001,* Editura Economică, 2002, p.107; Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.334/2002, în „Curierul judiciar" nr.1/2003, p.95.

juridice, calea legală de desfiinţare a actului administrativ ilegal nu mai poate fi revocarea actului, ci constatarea nulităţii ori anularea lui de către instanţa judecătorească, la cererea organului administrativ.

În ce ne priveşte, am considerat, alături de alţi autori[222], care, ulterior, s-au răzgândit (devenind iniţiatori ai Legii nr.554/2004), că, datorită specificului dreptului administrativ, soluţia poate fi discutată şi nuanţată, această ramură de drept fiind dominată de preeminenţa interesului public asupra celui privat, or revocarea unui act administrativ ilegal (nu şi inoportun, deoarece, aşa 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 raţiuni de interes public, la cererea autorităţii publice emitente, dar nu ar fi permisă revocarea lui de către această autoritate, ştiut fiind faptul că revocarea este, în esenţă, tot o decizie de anulare, aflată la dispoziţia autorităţii emitente a actului. În aceste condiţii, se pune chiar problema existenţei revocării ca instituţie juridică.

Contraponderea deciziei de revocare o constituie naşterea dreptului celor care au încheiat contractul civil de a fi despăgubiţi, dacă au fost de bună credinţă la încheierea lui, precum şi de a ataca în contencios administrativ actul de revocare, pentru verificarea legalităţii lui.

În concluzie, nu suntem de acord cu această soluţie legislativă din două motive:

a) momentul „intrării în circuitul civil" este greu de precizat şi de stabilit, la fel cel al „producerii efectelor juridice", putându-se considera, spre exemplu, că din momentul comunicării actul naşte drepturi şi obligaţii, 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 instanţa de judecată, dar autoritatea emitentă nu-şi poate revoca propriul act ilegal. În urma revocării, tot ceea ce reclamantul mai trebuie să solicite instanţei sunt despăgubirile, deoarece actul a fost constatat ca ilegal chiar de emitent, şi nu mai trebuie dovedit şi acest aspect.

În fine, trebuie să amintim aici şi irevocabilitatea parţială a ***actelor administrative creatoare de drepturi,*** care, aşa cum am mai arătat, vor putea fi revocate doar pe motiv de ilegalitate, nu şi de inoportunitate.

● Opinii doctrinare şi jurisprudenţiale cu privire la irevocabilitatea altor categorii de acte administrative.

O altă categorie de acte irevocabile identificată de doctrină este categoria actelor *care au dat naştere unui drept subiectiv, garantat de lege cu irevocabilitatea actului de bază* – spre exemplu, actele atributive de statut personal cum ar fi diplomele[223].

Se arată că revocarea unei diplome este inutilă odată ce persoana respectivă poate face oricând dovada că a urmat forma de învăţământ şi că îndeplineşte condiţiile cerute de lege pentru eliberarea diplomei, solicitând o nouă diplomă[224].

Credem, însă, că exemplul de mai sus este unul de revocare *ilegală* a unui act administrativ, odată ce persoana în cauză întruneşte condiţiile eliberării diplomei, şi 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 autorizaţiile) ce se execută prin prestaţii determinate ca număr (de exemplu, edificarea unei clădiri sau demolarea unei clădiri), nu şi cele care se execută prin prestaţii nedeterminate (autorizaţia de prestare a unei activităţi, spre exemplu).

În acest caz, considerăm că revocarea este posibilă, aşa cum este posibilă şi anularea, însă numai pe motiv de *ilegalitate*. Revocarea are ca şi efecte practice naşterea dreptului de a solicita despăgubiri, fie autorităţii publice, fie instanţei de judecată, culpa fiind deja dovedită prin revocare.

---

[222] A. Iorgovan, *op.cit.*, vol. II, 2002, p.87.
[223] I. Iovănaş, *op.cit.*, vol. II, 1997, p.59;.
[224] Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.328

În doctrină se mai face distincţie între *autorizaţiile impuse de lege* (cum ar fi autorizaţia de construcţie), ce trebuie emise în prezenţa condiţiilor legale, şi, prin urmare, „revocarea lor este inutilă", respectiv *autorizaţiile libere* (a căror emitere şi menţinere rămâne la aprecierea emitentului), care pot fi revocate, ştiută fiind precaritatea lor[225]. În ce ne priveşte, considerăm, în primul rând, că *în prezent autorizaţiile libere sunt pe cale de dispariţie*; astfel, chiar şi autorizaţiile de comerţ sau de exercitare a unei activităţi, folosite ca exemplu pentru a susţine opinia de mai sus, trebuie emise dacă sunt întrunite condiţiile legale, ele nu rămân la aprecierea autorităţii publice emitente[226]. În al doilea rând, şi autorizaţiile libere pot fi retrase, dacă sunt 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 situaţii în care revocarea este inutilă din perspectiva autorităţii publice, deşi ele rămân utile din perspectiva particularilor, cărora le-ar fi în acest fel mai uşor să demonstreze ilegalitatea unei decizii administrative şi să obţină despăgubiri.

● **Principiul revocabilităţii absolute a actelor normative**. Actele normative sunt întotdeauna revocabile, deoarece aplicarea lor nu se mărgineşte la una sau mai multe situaţii, determinate ca număr, ci se aplică de câte ori o anumită situaţie juridică se încadrează în prevederile sale, nelimitat în timp. De aceea, raţiunile pentru care au fost instituite de către doctrină excepţiile de la principiul revocabilităţii nu subzistă în cazul actelor normative.

6.4. Suspendarea este o modalitate de încetare temporară a efectelor juridice ale actului administrativ, atunci când există dubii în privinţa legalităţii sau oportunităţii acelui act[227]. Spre deosebire de revocare, care este un principiu a regimului juridic al actelor administrative, suspendarea este o excepţie a acestuia[228].

Suspendarea poate fi dispusă de autoritatea care poate dispune şi revocarea actului administrativ (autoritatea emitentă), de autoritatea superioară acesteia, însă numai când legea prevede expres această putere, de instanţa de judecată, sau se poate produce de drept.

Este evident că autoritatea emitentă, îndrituită să-şi revoce propriul act administrativ, poate să-l şi suspende, având dubii fie privind ilegalitatea actului, fie privind oportunitatea acestuia[229].

Autorităţile ierarhic superioare sau autorităţile de control specializat pot suspenda actele administrative ale autorităţilor inferioare dacă există dubii privind legalitatea sau oportunitatea acestora, atunci când legea prevede această măsură. Astfel, printre sancţiunile contravenţionale complementare prevăzute de Ordonanţa Guvernului nr.2/2001 se află şi suspendarea avizului, acordului sau autorizaţiei de exercitare a unei activităţi[230].

Instanţa de contencios administrativ sau alte instanţe judecătoreşti 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 aceleiaşi legi este suspendată odată cu contestarea ei pe calea contenciosului administrativ[231].

Suspendarea actului încetează fie odată cu anularea sau revocarea lui, fie odată cu dispariţia motivelor de suspendare, cu alte cuvinte la dispariţia dubiilor privind legalitatea sau oportunitatea lui.

---

[225] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op.cit.*, p.238.

[226] A se vedea, spre exemplu, art.5 din Ordonanţa Guvernului nr. 99/2000 privind comercializarea produselor şi serviciilor de piaţă, publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 424 din 1 septembrie 2000, şi art.9 din Hotărârea Guvernului nr.348/2004 privind exercitarea comerţului cu produse şi servicii de piaţă în unele zone publice, publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 269 din 26 martie 2004.

[227] 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 excepţie a se vedea A. Iorgovan, *op.cit.*, vol. II, 2002, p.112.

[228] Verginia Vedinaş, *Consideraţii privind regimul suspendării actului administrativ*, în „Curierul judiciar" nr.3/2003, p.136.

[229] În acest sens, a se vedea şi V. Vedinaş, *art. cit.*, p.137.

[230] Art.5 alin.3 din Ordonanţa Guvernului nr.2/2001.

[231] Art.135 şi art.57 din Legea nr.215/2001 a administraţiei publice locale. A se vedea şi art.9 din Legea nr.50/1991.

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, legislaţia română fiind preocupată doar de actele normative, stipulând că acestea pot fi suspendate printr-un act normativ de acelaşi nivel sau de nivel superior, care prevede în mod expres *data la care se produce suspendarea, precum şi durata ei determinată*. La expirarea duratei de suspendare actul normativ sau dispoziţia afectată de suspendare reintra de drept în vigoare sau este modificat, abrogat. Prelungirea suspendării ori modificarea sau abrogarea actului normativ ori a dispoziţiei suspendate poate face obiectul unui act normativ sau al unei dispoziţii exprese, cu aplicare de la data expirării suspendării.

6.5. Modificarea.

Modificarea unui act administrativ constă în schimbarea expresă a textului unora sau mai multor articole ori alineate ale acestuia şi în redarea lor într-o nouă formulare[232].

Modificarea unui act administrativ duce, prin urmare, la încetarea efectelor juridice a dispoziţiilor 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 dispoziţiilor cuprinse în act, şi, prin urmare, fără a produce încetarea unor efecte juridice ale actului administrativ.

Modificarea unui act administrativ este utilă numai atunci când sunt afectate mai puţin de jumătate din prevederile actului vizat prin modificare, în caz contrar fiind preferabilă soluţia abrogării actului şi emiterea unuia nou.

6.6. Abrogarea.

Abrogarea este, în esenţă, o revocare/anulare a unui act administrativ, cu *efect numai pentru viitor*[233], şi poate afecta atât actele normative, cât şi actele individuale.

Competenţa de abrogare aparţine autorităţii emitente sau celei ierarhic superioare, precum şi autorităţii care, deşi nu este ierarhic superioară, este situată la un nivel superior din punct de vedere al activităţii de legiferare şi normativă (de exemplu, minister faţă 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 acelaşi nivel sau de nivel superior, trebuie abrogate[234].

Abrogarea poate fi ***totală*** sau ***parţială***.

Abrogările parţiale sunt asimilate *modificărilor*, actul administrativ abrogat parţial rămânând în vigoare prin dispoziţiile sale neabrogate. În cazul unor abrogări parţiale intervenite succesiv, ultima abrogare se va referi la întregul act administrativ, nu numai la textele rămase în vigoare.

Abrogarea unei dispoziţii 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 iniţial.

Dacă o normă de nivel inferior, cu acelaşi obiect, nu a fost abrogată expres de actul normativ de nivel superior, această obligaţie îi revine autorităţii 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 dispoziţie *distinctă* în finalul unui act normativ care reglementează o anumită problematică, dacă aceasta afectează dispoziţii normative anterioare, conexe cu ultima reglementare.

În cadrul operaţiunilor de sistematizare şi unificare a legislaţiei se pot elabora şi adopta acte normative de abrogare distincte, având ca obiect exclusiv abrogarea mai multor acte normative.

---

[232] Noţiunea modificării o găsim în Legea nr.24/2000 cu referire la actul normativ, dar ea îşi păstrează conţinutul şi în ceea ce priveşte actele individuale; legea mai arată că procedeul de a se menţiona 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).

[233] A. Van Lang, G. Gondouin, V. Inserguet-Brisset, *op.cit.*, p.7.

[234] A se vedea art.60 şi art.61 din Legea nr.24/2000.

b) *abrogarea implicită*. În cazuri deosebite, în care la elaborarea şi 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 *excepţie* de la regula instituită, evenimentele legislative implicite nu sunt recunoscute în cazul actelor normative *speciale* ale căror dispoziţii 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 instituţia abrogării se aplică, în mod corespunzător, şi actelor administrative individuale cu executare continuă în timp, chiar dacă ea nu este reglementată. Astfel, autorizaţiile de funcţionare sau de exercitare a unei activităţi pot fi abrogate pe motiv de inoportunitate, cu respectarea drepturilor câştigate de beneficiari şi a perioadei de valabilitate a autorizaţiei.

Şi abrogarea actelor individuale poate fi totală, parţială, expresă sau implicită; astfel, acordarea autorizaţiei de exercitare a unei activităţi într-un anumit spaţiu altei persoane decât beneficiara anterioarei autorizaţii semnifică implicit abrogarea acesteia din urmă, iar "anularea" avizului sau autorizaţiei de exercitare a unei activităţi, în urma săvârşirii unei contravenţii, este de fapt o abrogare a actului administrativ individual, intervenită pentru cauze posterioare emiterii acestuia şi având efecte doar pentru viitor[235].

De asemenea, credem că este aplicabilă regula conform căreia abrogarea unui act este definitivă, nu reînvie actul anterior.

6.7. Încetarea efectelor actelor administrative prin intervenţia unor fapte administrative.

Dacă mai sus am prezentat modalităţile de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative prin intervenţia unor alte acte administrative, trebuie precizat că există şi anumite *fapte* administrative care au acelaşi efect.

În principiu, actele administrative normative nu pot fi afectate de fapte materiale, deoarece executarea lor se face prin prestaţii repetate; prin excepţie, actele administrative normative temporare îşi încetează efectele juridice prin împlinirea termenului (fapt material)[236]. În acest caz, prelungirea termenului de aplicare a unui act normativ temporar trebuie să intervină înainte de expirarea termenului şi să indice, când este cazul, noul termen[237].

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 autorizaţii de traducător, spre exemplu) respectiv dizolvarea persoanei juridice.

Prescripţia executării actului determină încetarea efectelor juridice ale acestuia, cum este spre exemplu cazul procesului verbal de sancţionare contravenţională, care se prescrie în termen de o lună de la aplicarea sancţiunii dacă nu a fost comunicat contravenientului[238].

În fine, faptul care determină întotdeauna încetarea efectelor actului administrativ individual este *executarea* acestuia – demolarea clădirii pentru autorizaţia de demolare, edificarea clădirii pentru autorizaţia de construire, plata amenzii în cazul procesului verbal de sancţionare contravenţională.

Secţiunea a III-a
PROCEDURA DE DREPT COMUN ŞI PROCEDURI SPECIALE DE SOLUŢIONARE A PETIŢIILOR

1. Petiţiile şi procedura de soluţionare a acestora.

---

[235] În sensul că în acest caz suntem în prezenţa unei revocări, a se vedea Ovidiu Podaru, *Comentariu la Ordonanţa Guvernului nr.2/2001*, în „Pandectele române" nr. 1/2002, p.285; Verginia Vedinaş, *art.cit.,* „Curierul judiciar" nr.3/2003, p.136, nota 3. Nu putem fi de acord cu această părere, deoarece, în opinia noastră, revocarea are efectele unei anulări, *ex tunc* şi *ex nunc*, cu simpla deosebire că este manifestarea de voinţă a emitentului actului, nu a unui organ exterior acestuia.

[236] Aşa este, de pildă, dispoziţia primarului prin care se închide circulaţia rutieră în zona centrală a oraşului pentru organizarea unui concert – a se vedea Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.,* p.334.

[237] Art.64 alin.3 din Legea nr.24/2000.

[238] Art.14 din Ordonanţa Guvernului nr. 2/2001.

1.2. Petiţia. Noţiune. Reglementare.

Reglementate de Ordonanţa Guvernului nr. 27/2002[239], petiţiile desemnează orice cerere, reclamaţie, sesizare sau propunere formulată în scris ori prin poşta electronică, pe care un cetăţean sau o organizaţie legal constituită o poate adresa autorităţilor şi instituţiilor publice centrale şi locale, serviciilor publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale, companiilor şi societăţilor naţionale, societăţilor comerciale de interes judeţean sau local, precum şi regiilor autonome, denumite în continuare autorităţi şi instituţii publice.[240]. Dreptul de petiţionare este recunoscut cetăţenilor şi organizaţiilor legal constituite, acestea din urmă putând formula petiţii în numele colectivelor pe care le reprezintă.

1.2. Persoane responsabile de soluţionarea petiţiilor.

Autorităţile şi instituţiile publice sunt obligate să organizeze un ***compartiment*** distinct pentru relaţii cu publicul, care să primească, să înregistreze, să se îngrijească de rezolvarea petiţiilor şi să expedieze răspunsurile către petiţionari.

● Compartimentul de relaţii cu publicul *înaintează petiţiile înregistrate către compartimentele de specialitate*, în funcţie de obiectul acestora, cu precizarea termenului de trimitere a răspunsului, şi este obligat să urmărească soluţionarea şi redactarea în termen a răspunsului.

● *Repartizarea* petiţiilor în vederea soluţionării lor de către *personalul de specialitate* se face de către şeful compartimentului căruia i s-a trimis petiţia de către compartimentul de relaţii cu publicul. Funcţionarii publici şi persoanele încadrate cu contract individual de muncă sunt obligate să rezolve numai petiţiile care le sunt repartizate potrivit procedurii de mai sus, fiindu-le interzis să le primească direct de la petenţi, să intervină sau să depună stăruinţă pentru soluţionarea acestora în afara cadrului legal.

● Expedierea răspunsului către petiţionar se face numai de către compartimentul pentru relaţii cu publicul, care se îngrijeşte şi de clasarea şi arhivarea petiţiilor.

● *Conducătorii* autorităţilor şi instituţiilor publice sunt direct răspunzători de buna organizare şi desfăşurare a activităţii de primire, evidenţiere şi rezolvare a petiţiilor ce le sunt adresate, precum şi de *legalitatea* soluţiilor şi comunicarea acestora în termenul legal[241]. Pentru soluţionarea legală a petiţiilor ce le sunt adresate conducătorii autorităţilor şi instituţiilor publice sesizate vor dispune măsuri de cercetare şi analiză detaliată a tuturor aspectelor sesizate.

● *Semnarea răspunsului* se face de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice ori de persoana împuternicită de acesta, precum şi de şeful compartimentului care a rezolvat petiţia. În răspuns se va indica, în mod obligatoriu, temeiul legal al soluţiei adoptate

1.3. Petiţii greşit îndreptate, anonime, cu acelaşi obiect sau reiterate.

Ordonanţa prevede că *petitiile greşit îndreptate* vor fi trimise în termen de 5 zile de la înregistrare de către compartimentul de relaţii cu publicul autorităţilor sau instituţiilor publice care au ca atribuţii rezolvarea problemelor sesizate, urmând ca petiţionarul să fie înştiinţat despre aceasta.

Petiţiile *anonime* sau cele în care nu sunt trecute datele de identificare a petiţionarului nu se iau în considerare şi se clasează.

În cazul în care un petiţionar adresează aceleiaşi autorităţi sau instituţii publice *mai multe petiţii*, sesizând aceeaşi problemă, acestea se vor conexa, petentul urmând să primească un singur răspuns care trebuie să facă referire la toate petiţiile primite.

Dacă după trimiterea răspunsului se primeşte *o nouă petiţie* de la acelaşi petiţionar ori de la o autoritate sau instituţie publică greşit sesizată, cu acelaşi conţinut, aceasta se clasează, la numărul iniţial făcându-se menţiune despre faptul că s-a răspuns.

1.4. Termene de soluţionare.

---

[239] Publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 84 din 1 februarie 2002, aprobată şi modificată prin Legea nr. 233/2002, publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 296 din 30 aprilie2002.

[240] Modul de soluţionare a petiţiilor adresate Parlamentului şi Preşedintelui României se face potrivit reglementărilor proprii.

[241] Semestrial autorităţile şi instituţiile publice vor analiza activitatea proprie de soluţionare a petiţiilor, pe baza *raportului* întocmit de compartimentul de relaţii cu publicul.

Autorităţile şi instituţiile publice sesizate au obligaţia să comunice petiţionarului, în termen de *30 de zile* de la data înregistrării petiţiei, răspunsul, indiferent dacă soluţia este favorabilă sau nefavorabilă.

Pentru soluţionarea petiţiilor transmise de la alte autorităţi sau instituţii publice, termenul de 30 de zile curge de la data înregistrării petiţiei la autoritatea sau instituţia publică competentă.

În situaţia în care aspectele sesizate prin petiţie necesită o cercetare mai amănunţită, conducătorul autorităţii sau instituţiei publice poate *prelungi termenul cu cel mult 15 zile*.

1.5. Incompatibilităţi şi sancţiuni

În cazul în care prin petiţie *sunt sesizate anumite aspecte din activitatea unei persoane*, aceasta nu poate fi soluţionată de persoana în cauză sau de către un subordonat al acesteia**.**

Constituie *abatere disciplinară* şi se sancţionează potrivit prevederilor Legii 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici sau, după caz, potrivit legislaţiei muncii următoarele fapte: **a)** nerespectarea termenelor de soluţionare a petiţiilor, **b)** intervenţiile sau stăruinţele pentru rezolvarea unor petiţii în afara cadrului legal; **c)** primirea direct de la petiţionar a unei petiţii, în vederea rezolvării, fără să fie înregistrată şi fără să fie repartizată de şeful compartimentului de specialitate.

2. Liberul acces la informaţiile de interes public

2.1. Sediul materiei.

Legea nr.544/2001[242] consacră accesul liber şi neîngrădit al persoanei la orice informaţii de interes public, ca fiind unul dintre *principiile fundamentale* ale relaţiilor dintre persoane şi autorităţile publice, prevederile ei fiind circumstanţiate prin normele de aplicare cuprinse în Hotărârea Guvernului nr.123/2002[243].

2.2. Modalităţi de asigurare a liberului acces la informaţiile publice.

Legea prevede două modalităţi de asigurare de către autorităţile şi instituţiile publice a accesului la informaţiile de interes public: ***din oficiu*** sau ***la cerere,*** prin intermediul *compartimentului* pentru relaţii publice sau al *persoanei* desemnate în acest scop[244].

2.3. Comunicarea din oficiu a informaţiilor de interes public.

Fiecare autoritate sau instituţie publică are obligaţia să comunice din oficiu următoarele informaţii de interes public:

a) actele normative care reglementează organizarea şi funcţionarea autorităţii sau instituţiei publice;

b) structura organizatorică, atribuţiile departamentelor, programul de funcţionare, programul de audienţe al autorităţii sau instituţiei publice;

c) numele şi prenumele persoanelor din conducerea autorităţii sau a instituţiei publice şi ale funcţionarului responsabil cu difuzarea informaţiilor publice;

d) coordonatele de contact ale autorităţii sau instituţiei publice, respectiv: denumirea, sediul, numerele de telefon, fax, adresa de e-mail şi adresa paginii de Internet;

e) sursele financiare, bugetul şi bilanţul contabil;

f) programele şi strategiile proprii;

g) lista cuprinzând documentele de interes public;

h) lista cuprinzând categoriile de documente produse şi/sau gestionate, potrivit legii;

i) modalităţile de contestare a deciziei autorităţii sau a instituţiei publice în situaţia în care persoana se consideră vătămată în privinţa dreptului de acces la informaţiile de interes public solicitate.

Comunicarea din oficiu şi accesul la informaţiile prevăzute mai sus se realizează prin:

a) afişare la sediul autorităţii sau al instituţiei publice ori prin publicare în Monitorul Oficial al României sau în mijloacele de informare în masă, în publicaţii proprii, precum şi în pagina de Internet proprie;

---

[242] Publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 663 din 23 octombrie 2001.

[243] Publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 167 din 8 martie 2002.

[244] Pentru asigurarea accesului oricărei persoane la informaţiile de interes public autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia de a organiza compartimente specializate de informare şi relaţii publice sau de a desemna persoane cu atribuţii în acest domeniu. Atribuţiile, organizarea şi funcţionarea compartimentelor de relaţii publice se stabilesc, pe baza dispoziţiilor legii, prin regulamentul de organizare şi funcţionare a autorităţii sau instituţiei publice respective. Autorităţile publice sunt obligate să dea din oficiu publicităţii un raport periodic de activitate, cel puţin anual, care va fi publicat în Monitorul Oficial al României, Partea a II-a.

b) consultarea lor la sediul autorităţii sau al instituţiei publice, în spaţii special destinate.

c) un *buletin informativ* care va cuprinde informaţiile prevăzute mai sus, publicat şi actualizat anual de către autorităţile şi instituţiile publice.

2.4. Comunicarea informaţiilor de interes public la cerere.

Orice persoană are *dreptul* să solicite şi să obţină de la autorităţile şi instituţiile publice, în condiţiile legii, informaţiile de interes public, iar autorităţile şi instituţiile publice sunt *obligate* să asigure persoanelor, la cererea acestora, informaţiile de interes public solicitate în scris sau verbal. Solicitarea şi obţinerea informaţiilor de interes public se poate realiza, dacă sunt întrunite condiţiile tehnice necesare, *şi în format electronic*.

Solicitarea în scris a informaţiilor de interes public cuprinde următoarele elemente:**a)** autoritatea sau instituţia publică la care se adresează cererea; **b)** informaţia solicitată, astfel încât să permită autorităţii sau instituţiei publice identificarea informaţiei de interes public; **c)** numele, prenumele şi semnătura solicitantului, precum şi adresa la care se solicită primirea răspunsului.

Termene de soluţionare. Autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia să răspundă în scris la solicitarea informaţiilor de interes public în termen de 10 zile sau, după caz, în cel mult 30 de zile de la înregistrarea solicitării, în funcţie de dificultatea, complexitatea, volumul lucrărilor documentare şi de urgenţa solicitării.

O prevedere de apreciat a legii este aceea care obligă autoritatea publică, în cazul în care durata necesară pentru identificarea şi difuzarea informaţiei solicitate depăşeşte 10 zile, să-l înştiinţeze pe petent în scris, în cadrul acestui termen de 10 zile, asupra faptului că s-a prelungit termenul de soluţionare la 30 de zile.

Refuzul comunicării informaţiilor solicitate *se motivează* şi se comunică în termen de 5 zile de la primirea petiţiilor.

Pentru informaţiile solicitate *verbal* funcţionarii din cadrul compartimentelor de informare şi relaţii publice au obligaţia să precizeze condiţiile şi formele în care are loc accesul la informaţiile de interes public şi pot furniza pe loc informaţiile solicitate[245]. În cazul în care informaţiile solicitate nu sunt disponibile pe loc, persoana este îndrumată să solicite în scris informaţia de interes public, urmând ca cererea să îi fie rezolvată în termenele precizate mai sus. Informaţiile de interes public solicitate verbal se comunică în cadrul unui program minim[246] stabilit de conducerea autorităţii sau instituţiei publice, care va fi afişat la sediul acesteia şi care se va desfăşura în mod obligatoriu în timpul funcţionării instituţiei, incluzând şi o zi pe săptămână, după programul de funcţionare.

În cazul în care solicitarea de informaţii implică realizarea de *copii* de pe documentele deţinute de autoritatea sau instituţia publică, costul serviciilor de copiere este suportat de solicitant. Persoanele care efectuează *studii şi cercetări în folos propriu* sau *în interes de serviciu* au acces la fondul documentaristic al autorităţii sau al instituţiei publice pe baza solicitării personale, în condiţiile legii.

Dacă în urma informaţiilor primite petentul solicită *informaţii noi* privind documentele aflate în posesia autorităţii sau a instituţiei publice, această solicitare va fi tratată ca o nouă petiţie, răspunsul fiind trimis în termenele legale.

2.5. Cererea de acces la informaţii de interes public este o petiţie.

Pentru a nu se confunda însă regimul juridic al petiţiilor având ca obiect obţinerea de infromaţii de interes public cu regimul juridic al petiţiilor având alt obiect, legea prevede expres că nu este supusă prevederilor Legii 544/2001 activitatea autorităţilor şi instituţiilor publice de răspunsuri la petiţii şi de audienţe, desfăşurată potrivit specificului competenţelor acestora, dacă aceasta priveşte alte aprobări, autorizări, prestări de servicii şi orice alte solicitări în afara informaţiilor de interes public.

Cu alte cuvinte, activitatea de soluţionare a petiţiilor va cuprinde şi activitatea de soluţionare a cererilor de informaţii de interes public, însă nu se reduce la atât, obiectul ei fiind mai vast; de asemenea, termenele de soluţionare sunt diferite dacă este vorba de o petiţie simplă (30 de zile cu posibilitate de

[245] Informaţiile de interes public solicitate verbal de către mijloacele de informare în masă vor fi comunicate, de regulă, imediat sau în cel mult 24 de ore.

[246] Activităţile de registratură privind petiţiile nu se pot include în acest program şi se desfăşoară separat.

prelungire cu 15 zile) sau de una care vizează obţinerea unor informaţii de interes public (10 zile cu posibilitate de prelungire la 30 de zile).

2.6. Excepţii.

Se exceptează de la accesul liber al cetăţenilor următoarele informaţii: **a)** informaţiile din domeniul apărării naţionale, siguranţei şi ordinii publice, dacă fac parte din categoriile informaţiilor clasificate, potrivit legii[247]; **b)** informaţiile privind deliberările autorităţilor, precum şi cele care privesc interesele economice şi politice ale României, dacă fac parte din categoria informaţiilor clasificate, potrivit legii; **c)** informaţiile privind activităţile comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere principiului concurenţei loiale, potrivit legii; **d)** informaţiile cu privire la datele personale, potrivit legii; **e)** informaţiile privind procedura în timpul anchetei penale sau disciplinare, dacă se periclitează rezultatul anchetei, se dezvăluie surse confidenţiale ori se pun în pericol viaţa, integritatea corporală, sănătatea unei persoane în urma anchetei efectuate sau în curs de desfăşurare; **f)** informaţiile privind procedurile judiciare, dacă publicitatea acestora aduce atingere asigurării unui proces echitabil ori interesului legitim al oricăreia dintre părţile implicate în proces; **g)** informaţiile a căror publicare prejudiciază măsurile de protecţie a tinerilor.

Informaţiile care favorizează sau ascund încălcarea legii de către o autoritate sau o instituţie publică nu pot fi incluse în categoria informaţiilor clasificate şi constituie informaţii de interes public.

Informaţiile cu privire la *datele personale ale cetăţeanului* pot deveni informaţii de interes public numai în măsura în care afectează capacitatea de exercitare a unei funcţii publice.

Informaţiile publice de interes personal nu pot fi transferate între autorităţile publice decât în temeiul unei obligaţii legale ori cu acordul prealabil în scris al persoanei care are acces la acele informaţii.

2.7. Accesul mijloacelor de informare în masă la informaţiile de interes public.

Legea 544/2001 conţine şi unele dispoziţii speciale privind accesul mijloacelor de informare în masă la informaţiile de interes public.

Astfel**,** pentru asigurarea accesului mijloacelor de informare în masă la informaţiile de interes public autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia să desemneze un *purtător de cuvânt***,** de regulă din cadrul compartimentelor de informare şi relaţii publice.

De asemenea, autorităţile publice au obligaţia să organizeze periodic, de regulă o dată pe lună, *conferinţe de presă* pentru aducerea la cunoştinţă a informaţiilor de interes public.

Ziariştii vor avea acces la informaţiile 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. Autorităţile publice pot refuza acordarea acreditării sau pot retrage acreditarea unui ziarist numai pentru fapte care împiedică desfăşurarea normală a activităţii autorităţii publice şi care nu privesc opiniile exprimate în presă de respectivul ziarist, în condiţiile şi în limitele legii. Refuzul acordării acreditării şi retragerea acreditării unui ziarist se comunică în scris şi nu afectează dreptul organismului de presă de a obţine acreditarea pentru un alt ziarist.

Autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia *să informeze în timp util* mijloacele de informare în masă asupra conferinţelor de presă sau oricăror alte acţiuni publice organizate de acestea, şi nu pot interzice în nici un fel accesul mijloacelor de informare în masă la acţiunile publice organizate de acestea. Autorităţile publice care sunt obligate prin legea proprie de organizare şi funcţionare să desfăşoare activităţi specifice în prezenţa publicului sunt obligate să permită accesul presei la acele activităţi, în difuzarea materialelor obţinute de ziarişti urmând să se ţină seama doar de deontologia profesională.

Mijloacele de informare în masă nu au obligaţia să publice informaţiile furnizate de autorităţile sau de instituţiile publice.

2.8. Sancţiuni şi căi de atac împotriva refuzului.

a) răspunderea disciplinară a funcţionarului public desemnat cu aplicarea legii se angajează atunci când acesta refuză explicit sau tacit să ofere informaţiile de interes public.

---

[247] Această prevedere a fost contestată din punct de vedere al constituţionalităţii ei, însă Curtea constituţională a decis că ea este permisă chiar de textul constituţional al art.31 alin.3 („dreptul la informaţie nu trebuie să prejudicieze [..] securitatea naţională"), iar art.53 din Constituţie permite restrângerea unor drepturi pentru apărarea securităţii naţionale – Decizia nr.462/2003, publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 63 din 26 ianuarie 2004

b) recursul administrativ: împotriva refuzului funcţionarului public de a oferi informaţiile de interes public se poate depune *reclamaţie* la conducătorul autorităţii sau al instituţiei publice respective în termen de 30 de zile de la luarea la cunoştinţă de către persoana lezată.

Dacă după cercetarea administrativă reclamaţia se dovedeşte întemeiată, răspunsul se transmite persoanei lezate în termen de 15 zile de la depunerea reclamaţiei şi va conţine atât informaţiile de interes public solicitate iniţial, cât şi menţionarea sancţiunilor disciplinare luate împotriva celui vinovat.

c) acţiunea în contencios administrativ: în cazul în care o persoană se consideră vătămată în drepturile sale, prevăzute în lege, aceasta poate face plângere la secţia de contencios administrativ a tribunalului în a cărei rază teritorială domiciliază sau în a cărei rază teritorială se află sediul autorităţii ori al instituţiei publice.

Plângerea se face în termen de 30 de zile de la data expirării termenului de soluţionare a cererii. Instanţa poate obliga autoritatea sau instituţia publică să furnizeze informaţiile de interes public solicitate şi să plătească daune morale şi/sau patrimoniale. Hotărârea tribunalului este supusă recursului la Curtea de apel, iar decizia Curţii de apel este definitivă şi irevocabilă. Atât plângerea, cât şi apelul se judecă în instanţă în procedură de urgenţă şi sunt scutite de taxă de timbru.

3. Procedura de „aprobare" tacită a autorizaţiilor.

3.1. Sediul materiei. Domeniu de aplicare.

Sediul materiei îl reprezintă Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite[248], care reglementează o modalitate alternativă de emitere sau reînnoire a autorizaţiilor de către autorităţile administraţiei publice, având la bază următoarele obiective: a) înlăturarea barierelor administrative din mediul de afaceri; b) responsabilizarea autorităţilor administraţiei publice în vederea respectării termenelor stabilite de lege pentru emiterea autorizaţiilor; c) impulsionarea dezvoltării economice prin oferirea unor condiţii cât mai favorabile intreprinzătorilor, implicând costuri de autorizare cât mai reduse; d) combaterea corupţiei prin diminuarea arbitrarului în decizia administraţiei; e) promovarea calităţii serviciilor publice prin simplificarea procedurilor administrative.

Dispoziţiile ordonanţei de urgenţă se aplică, după caz: a) procedurilor de emitere a autorizaţiilor; b) procedurilor de reînnoire a autorizaţiilor; c) procedurilor de reautorizare ca urmare a expirării termenului de suspendare a autorizaţiilor sau a îndeplinirii măsurilor stabilite de organele de control competente.

Procedura aprobării tacite se aplică *tuturor* autorizaţiilor emise de autorităţile administraţiei publice, *cu excepţia* celor emise în domeniul activităţilor nucleare, a celor care privesc regimul armelor de foc, muniţiilor şi explozibililor, regimul drogurilor şi precursorilor, precum şi a autorizaţiilor din domeniul siguranţei naţionale. Guvernul poate stabili, prin hotărâre, la propunerea motivată a fiecărei autorităţi a administraţiei publice interesate, şi alte excepţii de la aplicarea procedurii aprobării tacite.

3.2. Definirea unor noţiuni.

În sensul ordonanţei de urgenţă, prin *autorizaţie* se înţelege actul administrativ emis de autorităţile administraţiei publice competente prin care se permite solicitantului desfăşurarea unei anumite activităţi, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii; noţiunea de autorizaţie include şi avizele, licenţele, permisele, aprobările sau alte asemenea operaţiuni administrative prealabile ori ulterioare autorizării;

De asemenea, prin *procedura aprobării tacite* se înţelege procedura prin care autorizaţia este considerată acordată dacă autoritatea administraţiei publice nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege pentru emiterea respectivei autorizaţii.

Răspunsul negativ al autorităţii administraţiei publice competente, în termenul prevăzut de lege pentru emiterea autorizaţiei, nu echivalează cu aprobarea tacită.

3.3. Obligaţii ale autorităţilor administraţiei publice.

Autorităţile administraţiei publice care au competenta de a emite autorizaţii au obligaţia de a afişa la sediul acestora sau pe pagina proprie de Internet, pentru fiecare tip de autorizaţie, următoarele

[248] Publicată în Monitorul Oficial nr. 291 din 04/25/2003 , aprobată prin Legea nr. 486 /2003, publicată în Monitorul Oficial nr. 827 din 11/22/2003.

informaţii: a) formularul cererii care trebuie completată de către solicitant, precum şi modul de completare a acesteia; b) lista cu toate documentele necesare pentru eliberarea autorizaţiei şi modul în care acestea trebuie prezentate autorităţii administraţiei publice; c) toate informaţiile privind modul de intocmire a documentelor şi, dacă este cazul, indicarea autorităţilor administraţiei publice care au competenţa de a emite acte administrative ce fac parte din documentaţia ce trebuie depusă, precum: adresa, numarul de telefon sau fax, programul de lucru cu publicul.

Obligaţia se aduce la îndeplinire în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a ordonanţei, iar informaţiile vor fi prezentate intr-o formă clară, indicandu-se, dacă este posibil, exemple concrete.

Orice persoană interesată poate obţine o copie continând aceste informaţii, autorităţile administraţiei publice putând elabora ghiduri privind procedura de autorizare şi constituirea documentaţiei care stă la baza emiterii unei autorizaţii.

În scopul simplificării procedurilor administrative, autorităţile administraţiei publice efectuează o analiză a tuturor condiţiilor cerute pentru emiterea autorizaţiilor şi identifică acele condiţii care nu sunt absolut necesare, în vederea eliminării sau a inlocuirii acestora cu declaraţii pe propria raspundere.

3.4. "Aprobarea" tacită.

Este, în fapt, vorba de o emitere, de o acordare tacită a autorizaţiei, nu de o "aprobare", termenul fiind folosit într-un mod inadecvat.

Astfel, chiar şi ordonanţa precizează că autorizaţia se consideră *acordată* sau, după caz, *reînnoită,* dacă autoritatea administraţiei publice nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege pentru emiterea sau reînnoirea respectivei autorizaţii. Dacă legea nu prevede un termen pentru soluţionarea cererii de autorizare, autorităţile administraţiei publice sunt obligate să soluţioneze cererea de autorizare în termen de 30 de zile de la depunerea acesteia.

Solicitantul autorizaţiei depune, o dată cu cererea, documentaţia completă, intocmită potrivit prevederilor legale care reglementează procedura de autorizare respectivă şi potrivit informaţiilor furnizate de autoritatea administraţiei publice în condiţiile descrise mai sus.

În cazul în care constată o neregularitate a documentaţiei depuse, autoritatea administraţiei publice va notifica acest fapt solicitantului autorizaţiei cu cel puţin 10 zile înainte de expirarea termenului prevăzut de lege pentru emiterea respectivei autorizaţii, dacă acest termen este mai mare de 15 zile, sau cu cel puţin 5 zile înainte de expirarea termenului prevăzut de lege pentru emiterea autorizaţiei, dacă acest termen este mai mic de 15 zile. Autoritatea administraţiei publice va preciza totodată şi modul de remediere a neregularităţii constatate. Pentru aceste situaţii, termenul de emitere sau, după caz, de reînnoire a autorizaţiei se prelungeşte în mod corespunzător cu 10 zile, respectiv cu 5 zile.

După expirarea termenului stabilit de lege pentru emiterea autorizaţiei şi în lipsa unei comunicări scrise din partea autorităţii administraţiei publice, solicitantul poate desfăşura activitatea, presta serviciul sau exercita profesia pentru care s-a solicitat autorizarea.

3.5. Obţinerea documentului oficial.

Pentru obţinerea documentului oficial prin care se permite desfăşurarea activităţii, prestarea serviciului sau exercitarea profesiei, solicitantul se poate adresa autorităţii în cauză sau direct instanţei judecătoreşti.

În situaţia în care solicitantul s-a adresat, autorităţii administraţiei publice în cauză, acesta îi aduce la cunoştinţă existenţa cazului de aprobare tacită cu privire la autorizaţie şi solicită eliberarea documentului oficial prin care se permite desfăşurarea unei activităţi, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii.

În cazul în care autoritatea administraţiei publice respectivă nu răspunde sau refuză să elibereze documentul oficial prin care se permite desfăşurarea unei activităţi, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii, solicitantul se poate adresa instanţei judecătoreşti potrivit procedurii stabilite prin ordonanţa de urgenţă.

În situatia în care solicitantul se adresează direct instanţei judecătoreşti, parcurgerea procedurii prevăzute la art. 8 nu este obligatorie.

Cererea de chemare în judecată a autorităţii administraţiei publice având ca obiect constatarea aprobării tacite se introduce la instanţa judecătorească de contencios administrativ competentă.

Instanţa va soluţiona cererea în termen de cel mult 30 de zile de la primirea acesteia, cu citarea părţilor. Participarea procurorului este obligatorie. Cererea este scutită de taxa de timbru.

Reclamantul depune la instanţă, anexată la cererea de chemare în judecată, copia cererii de autorizare purtând numărul şi data înregistrării la autoritatea administraţiei publice pârâte, însoţită de întreaga documentaţie depusă la aceasta.

Autoritatea administraţiei publice poate invoca în apărarea sa existenţa unui răspuns adresat solicitantului autorizaţiei în termenul prevăzut de lege sau, după caz, a notificării privind lipsa unor documente necesare pentru autorizare.

Dacă instanţa constată existenţa răspunsului autorităţii administraţiei publice sau, după caz, a notificării purtând data poştei de la locul de expediere a corespondenţei sau data la care solicitantul a luat cunoştinţă de răspuns, anterioare expirării termenului legal pentru emiterea autorizaţiei, respinge cererea reclamantului.

În cazul în care instanţa constată îndeplinirea condiţiilor prevăzute de prezenta ordonanţă de urgenţă privind aprobarea tacită, pronunţă o hotărâre prin care obligă autoritatea administraţiei publice să elibereze documentul oficial prin care se permite solicitantului să desfăşoare o anumită activitate, să presteze un serviciu sau să exercite o profesie. Hotărârile se redactează în termen de 10 zile de la pronunţare şi sunt irevocabile.

Dacă, în urma admiterii acţiunii, autoritatea administraţiei publice nu îndeplineşte obligaţia în termenul stabilit prin hotărârea judecătorească, la cererea reclamantului, instanţa poate obliga conducătorul autorităţii administraţiei publice în sarcina careia s-a stabilit obligaţia la plata unei amenzi judiciare reprezentând 20% din salariul minim net pe economie pentru fiecare zi de întârziere, precum şi la plata unor despăgubiri pentru daunele cauzate prin întârziere. Cererea se judecă de urgentă şi este scutită de taxa de timbru. Hotărârea poate fi atacată cu recurs, în termen de 5 zile de la pronunţare.

Dacă se solicită aplicarea acestei amenzi judiciare, conducătorul autorităţii administraţiei publice poate chema în garanţie persoanele vinovate de neexecutarea hotărârii. Pentru recuperarea despăgubirilor acordate de instanţă şi suportate de autoritatea administraţiei publice, conducătorul acesteia poate introduce acţiune, potrivit dreptului comun, împotriva celor vinovaţi de neexecutarea hotărârii, dacă prin lege nu se dispune altfel.

3.6. Sancţiuni.

a) răspunderea disciplinară: constituie abatere disciplinară, dacă nu a fost săvârşită în astfel de condiţii încât, potrivit legii penale, să constituie infracţiune, fapta funcţionarului public sau a personalului contractual din vina căruia autoritatea administraţiei publice nu a răspuns în termenul prevăzut de lege, aplicându-se procedura aprobării tacite pentru acordarea sau reînnoirea unei autorizaţii, şi se sancţionează potrivit Legii 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, cu modificările şi completările ulterioare, sau, după caz, potrivit legislaţiei muncii. Funcţionarul public poate răspunde şi civil, penal sau material pentru fapta săvârşită.

b) răspunderea penală: fapta unei persoane de a invoca în faţa unei autorităţi sau instituţii publice existenţa unei autorizări ca urmare a procedurii aprobării tacite, omiţând cu ştiinţă prezentarea răspunsului sau a notificării primite în cadrul procesului de autorizare, constituie infracţiunea de fals în declaraţii şi se pedepseşte potrivit Codului penal.

Fapta funcţionarului public care, având cunoştinţă de solicitarea de autorizare şi de documentaţia acesteia, cu bună ştiinţă nu soluţionează cererea în termenul prevazut de lege şi face să intervină prezumţia legală a aprobării tacite constituie infracţiune şi se pedepseşte cu închisoare de la 1 la 5 ani.

Exercitarea activităţilor ce necesită autorizare în afara autorizării exprese a autorităţii publice competente constituie infracţiunea prevăzută de art. 281 din Codul penal şi se pedepseşte cu inchisoare de la 2 la 5 ani

3.7. Anularea autorizaţiei postfactum.

În cazul în care, după obţinerea documentului oficial prin care se permite desfăşurarea unei activităţi, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii, autoritatea administraţiei publice constată neindeplinirea unor condiţii importante prevăzute pentru eliberarea autorizaţiei, nu va putea anula documentul, ci va notifica titularului, în cel mult 3 luni de la data expirării termenului legal pentru

emiterea autorizaţiei, neregularităţile constatate, modul de remediere a tuturor deficienţelor identificate, precum şi termenul în care titularul trebuie să respecte această obligaţie. Acest termen nu poate fi mai mic de 30 de zile.

Autoritatea administraţiei publice va anula documentul oficial prin care se permite desfăşurarea unei activităţi, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii, acordat potrivit procedurii reglementate de prezenta ordonanţă de urgenţă, în cazul în care constată *neindeplinirea unor condiţii care aduc o gravă atingere interesului public, siguranţei naţionale, ordinii sau sănătăţii publice* şi care nu pot fi remediate sau în cazul în care deficienţele identificate nu au fost remediate în termenul stabilit.

Împotriva actului administrativ prin care se anulează documentul oficial titularul se poate adresa instanţei de contencios administrativ competente.

Autorităţile administraţiei publice competente au obligatia de a controla modul de desfăşurare a activităţilor efectuate pe baza aprobării tacite şi de a lua măsurile legale ce se impun.

Capitolul IV - Funcția și funcționarul public

Partea a VI-a din codul administrativ, sub titlul - Statutul funcţionarilor publici, prevederi aplicabile personalului contractual din administraţia publică şi evidenţa personalului plătit din fonduri publice, regelementează regimul general al raporturilor juridice dintre funcţionarii publici şi autorităţile şi instituţiile publice, regimul specific al personalului contractual din administraţia publică, respectiv asigurarea evidenţei personalului plătit din fonduri publice.

Dispoziţiile cuprinse în această parte a codului administrativ, se aplică:

a) autorităţilor şi instituţiilor publice, precum şi altor persoane juridice în cadrul cărora îşi desfăşoară activitatea categoriile de personal prevăzute în legislaţia-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice;

b) funcţionarilor publici, personalului angajat cu contract individual de muncă sau cu contract de management, precum şi 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, dispoziţiile acestei părţi se completează cu prevederile legislaţiei muncii, precum şi cu reglementările de drept comun civile, administrative sau penale, după caz.

Principiile care guvernează conduita profesională a funcţionarilor publici şi a personalului contractual din administraţia publică sunt:

a) supremaţia Constituţiei şi a legii, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcţii au îndatorirea de a respecta Constituţia şi legile ţării;

b) prioritatea interesului public, în exercitarea funcţiei deţinute;

c) asigurarea egalităţii de tratament a cetăţenilor în faţa autorităţilor şi instituţiilor publice, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcţii au îndatorirea de a aplica acelaşi regim juridic în situaţii identice sau similare;

d) profesionalismul, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcţii au obligaţia de a îndeplini atribuţiile de serviciu cu responsabilitate, competenţă, eficienţă, corectitudine şi conştiinciozitate;

e) imparţialitatea şi independenţa, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcţii sunt obligate să aibă o atitudine obiectivă, neutră faţă de orice interes altul decât interesul public, în exercitarea funcţiei deţinute;

f) integritatea morală, principiu conform căruia persoanelor care ocupă diferite categorii de funcţii le este interzis să solicite sau să accepte, direct ori indirect, pentru ei sau pentru alţii, vreun avantaj ori beneficiu în considerarea funcţiei pe care o deţin sau să abuzeze în vreun fel de această funcţie;

g) libertatea gândirii şi a exprimării, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcţii pot să-şi exprime şi să-şi fundamenteze opiniile, cu respectarea ordinii de drept şi a bunelor moravuri;

h) cinstea şi corectitudinea, principiu conform căruia în exercitarea diferitelor categorii de funcţii ocupanţii acestora trebuie să fie de bună-credinţă;

i) deschiderea şi transparenţa, principiu conform căruia activităţile desfăşurate în exercitarea diferitelor categorii de funcţii sunt publice şi pot fi supuse monitorizării cetăţenilor;

j) responsabilitatea şi răspunderea, principiu potrivit căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcţii răspund în conformitate cu prevederile legale atunci când atribuţiile de serviciu nu au fost îndeplinite corespunzător.

Statutul funcţionarilor publici

I. Potrivit art. 369 al codului administrativ, autorităţile şi instituţiile publice în cadrul cărora sunt înfiinţate funcţii publice sunt:

a) autorităţi şi instituţii publice ale administraţiei publice centrale, inclusiv autorităţi administrative autonome prevăzute de Constituţie sau înfiinţate prin lege organică;

b) autorităţi şi instituţii publice ale administraţiei publice locale;

c) structurile de specialitate ale Administraţiei Prezidenţiale;

d) structurile de specialitate ale Parlamentului României;

e) structurile autorităţii judecătoreşti.

Prerogative de putere publică. Prerogativele de putere publică sunt exercitate prin activităţi cu caracter general şi prin activităţi cu caracter special.

Activităţile cu **caracter general** care implică exercitarea prerogativelor de putere publică, de către autorităţile şi instituţiile publice prevăzute la art. 369, sunt următoarele:

a) elaborarea proiectelor de acte normative şi a altor reglementări specifice autorităţii sau instituţiei publice, precum şi asigurarea avizării acestora;

b) elaborarea propunerilor de politici publice şi strategii, a programelor, a studiilor, analizelor şi statisticilor necesare fundamentării şi implementării politicilor publice, precum şi a actelor necesare executării legilor, în vederea realizării competenţei autorităţii sau instituţiei publice;

c) autorizarea, inspecţia, controlul şi auditul public;

d) gestionarea resurselor umane şi a fondurilor publice;

e) reprezentarea intereselor autorităţii sau instituţiei publice în raporturile acesteia cu persoane fizice sau juridice de drept public sau privat, din ţară şi din străinătate, în limita competenţelor stabilite de conducătorul autorităţii sau instituţiei publice, precum şi reprezentarea în justiţie a autorităţii sau instituţiei publice în cadrul căreia îşi desfăşoară activitatea;

f) realizarea de activităţi în conformitate cu strategiile din domeniul societăţii informaţionale, cu excepţia situaţiei în care acestea vizează monitorizarea şi întreţinerea echipamentelor informatice.

Activităţile cu **caracter special** care implică exercitarea prerogativelor de putere publică sunt următoarele:

a) activităţi de specialitate necesare realizării prerogativelor constituţionale ale Parlamentului;

b) activităţi de specialitate necesare realizării prerogativelor constituţionale ale Preşedintelui României;

c) activităţi de avizare a proiectelor de acte normative în vederea sistematizării, unificării, coordonării întregii legislaţii şi ţinerea evidenţei oficiale a legislaţiei României;

d) activităţi de specialitate necesare realizării politicii externe a statului;

e) activităţi de specialitate şi de asigurare a suportului necesar apărării drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale persoanei, a proprietăţii private şi publice, prevenirea şi descoperirea infracţiunilor, respectarea ordinii şi liniştii publice;

f) activităţi de specialitate necesare aplicării regimului juridic al executării pedepselor şi măsurilor privative de libertate pronunţate de instanţele judecătoreşti;

g) activităţi vamale;

h) alte activităţi cu caracter special care privesc exercitarea autorităţii publice în domenii de competenţă exclusivă a statului, în temeiul şi în executarea legilor şi a celorlalte acte normative.

Stabilirea posturilor în regim de funcţie publică este obligatorie, în măsura în care sunt îndeplinite activităţile prevăzute mai sus, cu excepţia posturilor aferente personalului din categoriile prevăzute la art. 382 lit. c), h) şi i), precum şi a posturilor din cadrul autorităţilor autonome, pentru care categoriile de personal sunt stabilite prin legislaţia specială.

Funcţiile publice se stabilesc prin lege.

Funcţionarul public este persoana numită, în condiţiile legii, într-o funcţie publică. În funcţie de categoria din care fac parte, funcţionarii publici iau decizii şi/sau desfăşoară activităţi cu caracter tehnic, pentru a asigura continuitatea funcţionării în interes public general a autorităţilor şi instituţiilor publice.

Prin întreaga lor activitate, funcţionarii publici acţionează în condiţii de obiectivitate, profesionalism, legalitate şi imparţialitate pentru îndeplinirea de către autorităţile şi instituţiile publice a atribuţiilor prevăzute de lege.

Corpul funcţionarilor publici este constituit din totalitatea funcţionarilor publici care îndeplinesc activităţile prevăzute mai sus, în cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice din administraţia publică centrală şi locală.

Principiile care stau la baza exercitării funcţiei publice sunt:

a) principiul legalităţii;
b) principiul competenţei;
c) principiul performanţei;
d) principiul eficienţei şi eficacităţii;
e) principiul imparţialităţii şi obiectivităţii;
f) principiul transparenţei;
g) principiul responsabilităţii, în conformitate cu prevederile legale;
h) principiul orientării către cetăţean;
i) principiul stabilităţii în exercitarea funcţiei publice;
j) principiul bunei-credinţe, în sensul respectării drepturilor şi îndeplinirii obligaţiilor reciproce;
k) principiul subordonării ierarhice.

Exercitarea raporturilor de serviciu. Raporturile de serviciu se nasc şi se exercită pe baza actului administrativ de numire, emis în condiţiile legii. Exercitarea raporturilor de serviciu se realizează pe perioadă nedeterminată sau determinată în condiţiile prevederilor Codului administrative.

Exercitarea raporturilor de serviciu pe perioadă determinate(art. 375). Funcţiile publice de execuţie temporar vacante pe o perioadă de cel puţin o lună pot fi ocupate pe perioadă determinată astfel:

a) prin redistribuirea funcţionarilor publici din corpul de rezervă care îndeplinesc condiţiile specifice pentru ocuparea funcţiei publice respective;

b) prin numire pe perioadă determinată, prin concurs în condiţiile legii; persoana numită în aceste condiţii dobândeşte calitatea de funcţionar public numai pe această perioadă şi nu beneficiază la încetarea raportului de serviciu de dreptul de a intra în corpul de rezervă al funcţionarilor publici;

c) prin modalităţi de modificare temporară a raporturilor de serviciu ale funcţionarilor publici, în condiţiile legii.

În cazul funcţiilor publice de execuţie temporar vacante, anterior aplicării uneia dintre modalităţile de ocupare a funcţiilor publice de execuţie temporar vacante prevăzute mai sus (la lit. a), b) c)), persoana care are competenţa de numire în funcţia publică poate transforma funcţia publică în cauză, temporar vacantă pe o perioadă de cel puţin o lună, prin raportare la necesarul de personal al autorităţii sau instituţiei publice, pentru perioada vacantării temporare a postului. În acest caz, la data revenirii titularului funcţiei publice, aceasta se transformă cu respectarea categoriei, clasei şi gradului profesional deţinute de titularul postului.

Drepturile şi obligaţiile funcţionarilor publici numiţi pe perioadă determinate. Funcţionarii publici numiţi pe perioadă determinată în condiţiile de mai sus, au aceleaşi drepturi şi îndatoriri ca şi funcţionarii publici numiţi pe perioadă nedeterminată, cu excepţiile prevăzute de prezentul cod. În situaţia în care, pe durata ocupării funcţiei publice de execuţie temporar vacante potrivit art. 375 alin. (1) lit. a) şi b), aceasta se vacantează în condiţiile legii, persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică dispune, în cazuri temeinic justificate, numirea funcţionarului public, cu acordul acestuia, pe durată nedeterminată.

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 şi completările ulterioare, cu excepţiile prevăzute de codul administrative(art. 377).

Ocuparea unei funcţii publice în baza unui raport de serviciu cu timp partial. Potrivit art. 378 din Codul administrative, prin excepţie 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 parţial. Raportul de serviciu cu timp parţial poate fi exercitat cu durată redusă a timpului de muncă la jumătate de normă în următoarele situaţii:

a) pentru funcţiile publice de execuţie pentru motive familiale sau personale temeinice;

b) în cazul emiterii unei decizii medicale asupra capacităţii de muncă de invaliditate de gradul III, la solicitarea funcţionarului public, în măsura în care funcţionarul public solicită şi conducătorul autorităţii sau instituţiei publice consideră că acesta îşi poate îndeplini atribuţiile aferente funcţiei publice pe care o deţine cu durata redusă a timpului de muncă ori că fişa postului poate fi modificată în sensul reducerii cu până la 50% a atribuţiilor şi redistribuirii sarcinilor, fără ca aceasta să afecteze buna funcţionare a structurii în care îşi desfăşoară activitatea şi dispune continuarea activităţii cu durată redusă a timpului de muncă la jumătate de normă;

c) în cazul menţinerii în activitate a funcţionarului public în condiţiile art. 517 alin. (2), în măsura în care funcţionarul public solicită şi conducătorul autorităţii sau instituţiei publice consideră că acesta îşi poate îndeplini atribuţiile aferente funcţiei publice pe care o deţine cu durată redusă a timpului de muncă ori că fişa postului poate fi modificată în sensul reducerii cu până la 50% a atribuţiilor şi redistribuirii sarcinilor, fără ca aceasta să afecteze buna funcţionare a structurii în care îşi desfăşoară activitatea şi dispune continuarea activităţii cu durată redusă a timpului de muncă la jumătate de normă.

Solicitarea exercitării raportului de serviciu cu timp parţial, (potrivit alin. (2) lit. a)) se face şi se motivează de către funcţionarul public şi se aprobă de către persoana care are competenţa de numire în funcţia publică.

Funcţionarii publici care exercită o funcţie publică în baza unui raport de serviciu cu timp parţial, au aceleaşi drepturi şi îndatoriri ca funcţionarii publici care exercită o funcţie publică cu durată normală a timpului de muncă, cu excepţiile prevăzute de prezentul cod.

Drepturile salariale ale funcţionarilor publici care exercită o funcţie publică în baza unui raport de serviciu cu timp parţial se acordă proporţional cu timpul efectiv lucrat, raportat la drepturile stabilite pentru durată normală a timpului de muncă.

În situaţia în care funcţia publică este vacantă, în baza unei solicitări motivate a conducătorului structurii în care se regăseşte funcţia publică, persoana care are competenţa de numire în funcţia publică poate aproba măsura ocupării acesteia în baza unui raport de serviciu cu timp parţial, prin una dintre modalităţile de ocupare prevăzute de lege.

Raportul de serviciu poate fi exercitat cu durată redusă a timpului de muncă, în alte situaţii decât cele prevăzute la art. 378, în condiţiile legii.

Pot beneficia de statute speciale funcţionarii publici care îndeplinesc activităţile prevăzute la art. 370 alin. (3), în cadrul:

a) structurilor de specialitate ale Parlamentului României;

b) structurilor de specialitate ale Administraţiei Prezidenţiale;

c) structurilor de specialitate ale Consiliului Legislativ;

d) serviciilor diplomatice şi consulare;

e) instituţiilor din sistemul de ordine publică şi securitate naţională;

f) structurilor vamale;

g) altor servicii publice stabilite prin lege, care îndeplinesc activităţile prevăzute la art. 370 alin. (3) lit. h).

Prin excepţie, în cadrul structurilor prevăzute la lit. e) pot beneficia de statute speciale şi funcţionarii publici care îndeplinesc activităţile prevăzute la art. 370 alin. (2). Prin excepţie de la prevederile art. 382 lit. d) şi f), precum şi prin excepţie de la alin. anterior, în cadrul structurilor prevăzute

la lit. e), pot fi funcţionari publici şi pot beneficia de statute speciale persoanele care îşi desfăşoară activitatea în unităţile de învăţământ şi cele sanitare care ţin de acestea.

Prin statutele speciale se pot reglementa:

a) drepturi, îndatoriri şi incompatibilităţi specifice, altele decât cele prevăzute de prezenta parte;

b) funcţii publice specifice.

În cazul statutelor speciale aplicabile serviciilor diplomatice şi consulare şi instituţiilor din sistemul de ordine publică şi securitate naţională, dispoziţiile speciale pot reglementa, pe lângă drepturi, îndatoriri şi incompatibilităţi, respective funcţii publice specifice, de asemenea şi:

a) cadrul legal special al raporturilor de serviciu;

b) managementul carierei;

c) regimul răspunderii administrative şi mecanismele instituţionale specifice de aplicare;

d) gestiunea funcţiilor publice;

e) mecanismele specifice care să asigure participarea funcţionarilor publici la procesul decizional, prin aplicarea dispoziţiilor privind constituirea comisiilor paritare şi încheierea acordurilor colective.

Categorii de personal bugetar cărora nu li se aplică prevederile privind funcţionarii publici. Prevederile Codului administrativ referitoare la functiile şi funcţionarii publici, nu se aplică următoarelor categorii de personal bugetar:

a) personalul contractual salariat din aparatul propriu al autorităţilor şi instituţiilor publice, care desfăşoară activităţi de secretariat, administrative, protocol, gospodărire, întreţinere-reparaţii şi de deservire, pază, precum şi alte categorii de personal care nu exercită prerogative de putere publică;

b) personalul salariat încadrat la cabinetul demnitarului;

c) magistraţii, personalul asimilat acestora şi, după caz, categorii de personal auxiliar din cadrul instanţelor;

d) cadrele didactice şi alte categorii de personal din unităţile şi instituţiile de învăţământ;

e) persoanele numite sau alese în funcţii de demnitate publică;

f) personalul din unităţile sanitare;

g) personalul regiilor autonome, companiilor şi societăţilor naţionale, precum şi al societăţilor din sectorul public;

h) personalul militar;

i) membrii Corpului diplomatic şi consular al României şi personalul contractual încadrat pe funcţii specifice ministerului cu atribuţii în domeniul afacerilor externe.

II.Clasificarea funcţiilor publice. Categorii de funcţionari publici

Funcţiile publice se clasifică după cum urmează:

a) funcţii publice generale şi funcţii publice specifice;

b) funcţii publice din clasa I, funcţii publice din clasa a II-a, funcţii publice din clasa a III-a;

c) funcţii publice de stat, funcţii publice teritoriale şi funcţii publice locale.

Funcţiile publice generale reprezintă ansamblul atribuţiilor şi responsabilităţilor cu caracter general şi comun tuturor autorităţilor şi instituţiilor publice, în vederea realizării competenţelor lor generale.

Funcţiile publice specifice reprezintă ansamblul atribuţiilor şi responsabilităţilor cu caracter specific unor autorităţi şi instituţii publice, în vederea realizării competenţelor lor specifice, sau care necesită competenţe şi responsabilităţi specifice.

Stabilirea funcţiilor publice specifice şi echivalarea acestora cu funcţiile publice generale se fac prin lege. În înţelesul Codului administrativ, echivalarea funcţiilor publice specifice cu funcţiile publice generale se referă la echivalarea în mod cumulativ a următoarelor condiţii: a) nivelul funcţiei publice; b) nivelul studiilor necesare pentru exercitarea funcţiei publice; c) vechimea în specialitate necesară pentru exercitarea funcţiei publice.

Funcţiile publice de stat, teritoriale şi locale. Funcţiile publice de stat sunt funcţiile publice stabilite, potrivit legii, în cadrul ministerelor, organelor de specialitate ale administraţiei publice centrale, structurilor de specialitate ale Administraţiei Prezidenţiale, structurilor de specialitate ale Parlamentului României, autorităţilor publice autonome prevăzute în Constituţia României şi altor autorităţi administrative autonome, precum şi în cadrul structurilor autorităţii judecătoreşti.

Funcţiile publice teritoriale sunt funcţiile publice stabilite, potrivit legii, în cadrul instituţiei prefectului, serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale, precum şi instituţiilor publice din teritoriu, aflate în subordinea/coordonarea/sub autoritatea Guvernului, a ministerelor şi a celorlalte organe ale administraţiei publice centrale.

Funcţiile publice locale sunt funcţiile publice stabilite, potrivit legii, în cadrul aparatului propriu al autorităţilor administraţiei publice locale şi al instituţiilor publice subordonate acestora.

Clasificarea funcţiilor publice **în funcţie de nivelul studiilor necesare.** Funcţiile publice se împart în 3 clase, definite în raport cu nivelul studiilor necesare ocupării funcţiei publice, după cum urmează:

a) clasa I cuprinde funcţiile publice pentru a căror ocupare se cer studii universitare de licenţă absolvite cu diplomă de licenţă sau echivalentă;

b) clasa a II-a cuprinde funcţiile 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 funcţiile publice pentru a căror ocupare se cer studii liceale, respectiv studii medii liceale, finalizate cu diplomă de bacalaureat.

După **nivelul atribuţiilor titularului funcţiei publice**, funcţiile publice se împart în 3 categorii, după cum urmează:

a) funcţii publice corespunzătoare categoriei înalţilor funcţionari publici;

b) funcţii publice corespunzătoare categoriei funcţionarilor publici de conducere;

c) funcţii publice corespunzătoare categoriei funcţionarilor publici de execuţie.

Funcţionarii publici numiţi în funcţiile publice din clasele a II-a şi a III-a pot ocupa numai funcţii publice de execuţie. În categoria funcţiilor publice de conducere, funcţiile publice se clasifică prin raportare la nivelul de complexitate al atribuţiilor, în funcţiile prevăzute la art. 390. În categoria funcţiilor publice de execuţie, funcţiile publice se clasifică prin raportare la nivelul de complexitate al atribuţiilor potrivit gradelor profesionale.

Funcţionarii publici pot fi debutanţi sau definitivi. Sunt numiţi funcţionari publici debutanţi persoanele care au promovat concursul pentru ocuparea unei funcţii publice de grad profesional debutant, precum şi persoanele numite în condiţiile prevăzute la art. 612 alin. (1) şi care nu îndeplinesc condiţiile de vechime în specialitate necesare exercitării unei funcţii publice de execuţie definitive.

Sunt numiţi funcţionari publici definitivi:

a) funcţionarii publici debutanţi care au efectuat perioada de stagiu prevăzută de lege şi au obţinut rezultat corespunzător la evaluare;

b) persoanele care intră în corpul funcţionarilor publici prin modalităţile prevăzute de prezenta parte şi care au vechimea în specialitatea studiilor necesare ocupării funcţiei publice de minimum un an.

Înalţii funcţionari publici(art. 389). Categoria înalţilor funcţionari publici cuprinde persoanele care sunt numite în una dintre următoarele funcţii publice:

a) secretar general şi secretar general adjunct din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice prevăzute la art. 369 lit. a);

b) prefect;

c) subprefect;

d) inspector guvernamental.

Funcţionarii publici de conducere (art. 390). Categoria funcţionarilor publici de conducere cuprinde persoanele numite în una dintre următoarele funcţii publice:

a) director general din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice prevăzute la art. 385, precum şi funcţiile publice specifice echivalente acestora, cu excepţia celor din categoria înalţilor funcţionari publici parlamentari;

b) director general adjunct din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice prevăzute la art. 385, precum şi funcţiile publice specifice echivalente acestora;

c) director din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (1), precum şi funcţiile publice specifice echivalente acestora;

d) director adjunct din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (1), precum şi funcţiile publice specifice echivalente acestora;

e) director executiv din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (2) şi (3), precum şi în funcţiile publice specifice echivalente acestora;

f) director executiv adjunct din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (2) şi (3), precum şi în funcţiile publice specifice echivalente acestora;

g) şef serviciu din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice prevăzute la art. 385, precum şi în funcţiile publice specifice echivalente acesteia;

h) şef birou din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice prevăzute la art. 385, precum şi în funcţiile publice specifice echivalente acesteia.

Funcţia publică de **secretar general al unităţii administrativ-teritoriale**, respectiv cea de secretar general al subdiviziunii administrativ-teritoriale sunt **funcţii publice de conducere specifice.**

Stabilirea numărului total de funcţii publice de conducere în cadrul fiecărei autorităţi sau instituţii publice. Numărul total al funcţiilor publice de conducere din cadrul fiecărei autorităţi sau instituţii publice, cu excepţia funcţiilor publice de secretar general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, precum şi a funcţiilor publice de conducere a căror ocupare se face prin detaşare cu personal din cadrul instituţiilor din sectorul de apărare, ordine publică şi siguranţă naţională, conform statelor de organizare aprobate, în condiţiile legii, este de maximum 12% din numărul total al posturilor aprobate.

Pentru determinarea numărului total al funcţiilor 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 rotunjeşte la întreg; b) în cazul în care numărul rezultat este mai mare de unu, acesta se rotunjeşte la numărul întreg imediat superior acestuia, dacă fracţiunea este mai mare de 0,50.

Structura organizatorică a autorităţilor şi instituţiilor publice trebuie să respecte următoarele cerinţe: a) pentru constituirea unui birou este necesar un număr de minimum 5 posturi de execuţie; b) pentru constituirea unui serviciu este necesar un număr de minimum 7 posturi de execuţie; c) pentru constituirea unei direcţii este necesar un număr de minimum 15 posturi de execuţie; d) pentru constituirea unei direcţii generale este necesar un număr de minimum 25 de posturi de execuţie.

Funcţionarii publici de execuţie. Sunt funcţionari publici de execuţie din clasa I persoanele numite în următoarele funcţii publice generale: **consilier, consilier juridic, auditor, expert, inspector, consilier achiziţii publice, precum şi în funcţiile publice specifice asimilate** acestora. Sunt funcţionari publici de execuţie din clasa a II-a persoanele numite în **funcţia publică generală de referent de specialitate, precum şi în funcţiile publice specifice asimilate** acesteia. Sunt funcţionari publici de execuţie din clasa a III-a persoanele numite în **funcţia publică generală de referent, precum şi în funcţiile publice specifice asimilate** acesteia.

Funcţiile publice de execuţie sunt structurate pe grade profesionale. Gradele profesionale sunt următoarele: a) debutant; b) asistent; c) principal; d) superior, ca nivel maxim.

Categoria înalţilor funcţionari publici

Ocuparea funcţiilor publice din categoria înalţilor funcţionari publici. Înalţii funcţionari publici realizează managementul de nivel superior în autorităţile şi instituţiile publice. Ocuparea funcţiilor

publice din categoria înalţilor funcţionari publici, cu excepţia celor din categoria înalţilor funcţionari publici parlamentari, se face prin:

a) concursul organizat în condiţiile prevăzute la art. 467;

b) concursul de promovare organizat în condiţiile prevăzute la art. 483;

c) mobilitate, în condiţiile prevăzute la art. 503;

d) exercitare cu caracter temporar, în condiţiile prevăzute la art. 509;

e) redistribuire din corpul de rezervă al funcţionarilor publici.

Decizia privind alegerea uneia dintre modalităţile de ocupare a funcţiei publice din categoria înalţilor funcţionari publici aparţine persoanei care are competenţa de numire în funcţia publică, la propunerea conducătorului autorităţii sau instituţiei publice în cadrul căreia se află funcţia publică vacantă.

Pentru a ocupa, în condiţiile precizate la lit. a) şi b), o funcţie publică corespunzătoare categoriei înalţilor funcţionari publici, persoana trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiţii:

a) condiţiile prevăzute la art. 465;

b) să aibă studii universitare de licenţă absolvite cu diplomă de licenţă sau echivalentă;

c) să fie absolvent cu diplomă al studiilor universitare de master în domeniul administraţiei publice, management sau în specialitatea studiilor necesare ocupării funcţiei publice;

d) să fi absolvit programele de formare specializată pentru ocuparea unei funcţii publice corespunzătoare categoriei înalţilor funcţionari publici, organizate de Institutul Naţional de Administraţie ori să fi exercitat un mandat complet de parlamentar;

e) să aibă cel puţin 7 ani vechime în specialitatea studiilor necesare exercitării funcţiei publice;

f) să promoveze concursul organizat în condiţiile prevăzute la art. 467 sau art. 483.

Programele de formare specializată pentru ocuparea unei funcţii publice corespunzătoare categoriei înalţilor funcţionari publici se organizează de Institutul Naţional de Administraţie, în condiţiile legii. La programele de formare specializată pot participa doar persoane care au calitatea de funcţionar public la data începerii acestora sau care au avut această calitate pentru cel puţin un an.

Competenţa de gestionare a concursului de selecţie şi a concursului de promovare pentru funcţiile publice din categoria înalţilor funcţionari publici(art. 396). Concursul de selecţie şi concursul de promovare pentru ocuparea funcţiilor publice din categoria înalţilor funcţionari publici este gestionat de către o comisie de concurs permanentă, independentă, denumită comisie de concurs, şi, după caz, de comisia de soluţionare a contestaţiilor, potrivit atribuţiilor ce revin acestor comisii. Comisia de concurs, respectiv comisia de soluţionare a contestaţiilor sunt formate din 7 membri, numiţi prin decizie a prim-ministrului, la propunerea ministerului cu atribuţii în domeniul administraţiei publice. Membrii comisiilor au mandate de 5 ani. Atribuţiile comisiilor se realizează cu respectarea principiilor independenţei, stabilităţii în cadrul comisiei, integrităţii, obiectivităţii şi imparţialităţii în luarea deciziilor.

Comisia de concurs are următoarele atribuţii principale: a) verifică îndeplinirea condiţiilor pentru ocuparea unei funcţii publice din categoria înalţilor funcţionari publici şi selectează dosarele de concurs ale candidaţilor; b) stabileşte subiectele pentru proba scrisă;c) stabileşte planul interviului şi realizează interviul; d) notează pentru fiecare candidat fiecare probă a concursului; e) asigură, prin secretariatul comisiei, afişarea rezultatelor concursului; f) formulează propunerea de numire a candidatului declarat admis, pe care o transmite, prin secretariatul comisiei, persoanei care are competenţa legală de numire în funcţia publică; g) elaborează regulamente cu privire la procedura de concurs, cu avizul Agenţiei; h) alte atribuţii prevăzute de acte normative.

Comisia de soluţionare a contestaţiilor are următoarele atribuţii principale: a) soluţionează contestaţiile depuse de candidaţi cu privire la selecţia dosarelor, precum şi cu privire la notarea fiecărei probe a concursului; b) asigură, prin secretariatul comisiei, afişarea rezultatelor contestaţiilor; c) alte atribuţii prevăzute de acte normative.

Poate fi desemnată ca membru în comisii, persoana care îndeplineşte cumulativ următoarele condiţii: a) este cetăţean român sau cetăţean al unui stat membru al Uniunii Europene; b) are capacitate deplină de exerciţiu; c) este apt din punct de vedere medical şi psihologic pentru exercitarea mandatului; d) are studii superioare de licenţă, atestate în condiţiile legii; e) nu face parte dintr-un partid politic sau

dintr-o organizaţie căreia îi este aplicabil acelaşi regim juridic ca şi partidelor politice; f) nu a fost lucrător sau colaborator al Securităţii, în condiţiile prevăzute de legislaţia specifică; g) nu a fost condamnată definitiv pentru săvârşirea unei infracţiuni contra securităţii naţionale, contra autorităţii, infracţiuni de corupţie sau de serviciu, infracţiuni de fals ori contra înfăptuirii justiţiei, cu excepţia situaţiei în care a intervenit reabilitarea, şi, după caz, nu a săvârşit abateri disciplinare pentru care s-au aplicat sancţiuni disciplinare, pentru care nu a intervenit radierea în condiţiile legii; h) are o bună reputaţie şi o înaltă competenţă profesională; i) are competenţele necesare evaluării funcţionarilor publici.

Competenţa de emitere a actelor administrative privind raporturile de serviciu ale înalţilor funcţionari publici. Numirea, modificarea, suspendarea, încetarea raporturilor de serviciu ale înalţilor funcţionari publici, precum şi sancţionarea disciplinară a înalţilor funcţionari publici se fac, în condiţiile legii, de către:

a) Guvern, pentru funcţiile publice prevăzute la art. 389 lit. b) şi c) (prefect și subprefect);

b) prim-ministru, prin decizie, pentru funcţiile publice prevăzute la art. 389 lit. a) și d) (secretar general şi secretar general adjunct din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice prevăzute la art. 369 lit. a)și inspector guvernamental), cu excepţia funcţiilor publice pentru care competenţa de numire este reglementată expres prin acte normative speciale.

Evaluarea performanţelor individuale ale înalţilor funcţionari publici. Evaluarea performanţelor profesionale individuale ale înalţilor funcţionari publici, cu excepţia celor din categoria înalţilor funcţionari publici parlamentari, se face de către o comisie de evaluare, formată din 5 membri numiţi pentru un mandat de 3 ani prin decizie a prim-ministrului, la propunerea ministrului dezvoltării regionale şi administraţiei publice, cu aplicarea corespunzătoare a prevederilor art. 396 alin. (2) şi alin. (5)-(10).

Evaluarea se face anual pentru verificarea îndeplinirii criteriilor de performanţă şi a gradului şi modului de atingere a obiectivelor individuale, potrivit metodologiei prevăzute în anexa nr. 6 a Codul administrativ.

Înalţii funcţionari publici au obligaţia de a urma, de regulă anual, cursuri de perfecţionare profesională, în condiţiile legii.

Norme de aplicare - procedura de organizare a concursului de selecţie şi a concursului de promovare pentru ocuparea funcţiilor publice din categoria înalţilor funcţionari publici. Prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministerului cu atribuţii în domeniul administraţiei publice şi a Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, se aprobă procedura de organizare a concursului de selecţie şi a concursului de promovare pentru ocuparea funcţiilor publice din categoria înalţilor funcţionari publici.

III. Managementul funcţiei publice şi al funcţionarilor publici şi Sistemul electronic naţional de evidenţă a ocupării în sectorul public

III.1 Managementul funcţiilor publice şi al funcţionarilor publici

Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici. Pentru dezvoltarea unui corp de funcţionari publici profesionist, stabil şi imparţial şi pentru crearea unei evidenţe necesare gestiunii personalului plătit din fonduri publice se organizează şi funcţionează, în subordinea ministerului cu atribuţii în domeniul administraţiei publice, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, organ de specialitate al administraţiei publice centrale, cu personalitate juridică.

Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici este condusă de un preşedinte cu rang de secretar de stat, ajutat de un vicepreşedinte cu rang de subsecretar de stat, numiţi de către prim-ministru la propunerea ministrului cu atribuţii în domeniul administraţiei publice. În exercitarea atribuţiilor care îi revin, preşedintele Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici emite ordine cu caracter normativ şi individual. Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici este finanţată de la bugetul de stat. Personalul

Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici este format din demnitari, funcţionari publici şi personal contractual. Salarizarea personalului Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici se face potrivit reglementărilor privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici are următoarele atribuţii:

a) elaborează şi propune politicile şi strategiile privind managementul funcţiei publice şi al funcţionarilor publici;

b) elaborează şi avizează proiecte de acte normative privind funcţia publică şi funcţionarii publici;

c) emite, la solicitarea autorităţilor şi instituţiilor publice, puncte de vedere cu privire la proiectele de acte normative privind funcţia publică şi funcţionarii publici;

d) realizează evidenţa şi managementul funcţiei publice şi ale funcţionarilor publici;

e) monitorizează şi controlează modul de aplicare a legislaţiei privind funcţia publică, funcţionarii publici, precum şi respectarea aplicării normelor de conduită în cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice şi înaintează ministerului de resort propuneri privind măsurile ce se impun;

f) colaborează cu instituţiile publice cu atribuţii în domeniul politicilor salariale şi fiscal-bugetare, în vederea elaborării cadrului normativ privind salarizarea funcţionarilor publici;

g) centralizează nevoile de instruire a funcţionarilor publici, pe baza planurilor de perfecţionare profesională a funcţionarilor publici transmise de autorităţile şi instituţiile publice şi le pune la dispoziţia Institutului Naţional de Administraţie şi a altor furnizori de formare şi perfecţionare profesională, în condiţiile legii;

h) colaborează cu Institutul Naţional de Administraţie la stabilirea tematicii specifice programelor de formare specializată în administraţia publică şi de perfecţionare a funcţionarilor publici;

i) administrează Sistemul electronic naţional de evidenţă a ocupării în sectorul public şi realizează evidenţa personalului plătit din fonduri publice;

j) furnizează ministerului de resort date statistice prelucrate, în condiţiile legii, pe baza informaţiilor cuprinse în Sistemul electronic naţional de evidenţă 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 autorităţilor şi instituţiilor publice, a funcţionarilor publici cărora le-au încetat raporturile de serviciu prin eliberare din funcţia publică din motive neimputabile lor;

l) acordă, la cerere, asistenţă de specialitate compartimentelor de resurse umane din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice referitor la aplicarea legislaţiei privind funcţia publică şi funcţionarii publici;

m) elaborează cadre de competenţă, în condiţiile legii;

n) reglementează şi monitorizează aplicarea normelor privind conduita funcţionarilor publici şi activitatea consilierilor de etică din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice;

o) întocmeşte raportul anual cu privire la managementul funcţiilor publice şi al funcţionarilor publici, pe care îl prezintă ministerului de resort, care conţine şi informaţii cu privire la reorganizările instituţionale, precum şi cu privire la aplicarea şi respectarea normelor de conduită în cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice;

p) elaborează reglementări comune, aplicabile tuturor autorităţilor şi instituţiilor publice, privind funcţiile publice, precum şi instrucţiuni privind aplicarea unitară a legislaţiei în domeniul funcţiei publice şi al funcţionarilor publici;

q) organizează etapa de recrutare din cadrul concursului pentru ocuparea funcţiilor publice prevăzute la art. 467 alin. (3) lit. a);

r) planifică recrutarea în funcţiile publice prevăzute la art. 385 alin. (1) şi (2), cu excepţia celor care beneficiază de statute speciale în condiţiile legii, pe baza unui plan de recrutare.

Cadrele de competenţă prevăzute la lit. m) constituie cadrul de referinţă pentru organizarea şi dezvoltarea carierei funcţionarilor publici, exprimat prin totalitatea standardelor, indicatorilor şi descriptorilor utilizaţi cu referire la capacitatea unei persoane de a selecta, combina şi utiliza cunoştinţe, abilităţi şi alte achiziţii constând în valori şi atitudini, pentru rezolvarea cu succes a sarcinilor stabilite în exercitarea unei funcţii publice, precum şi pentru dezvoltarea profesională ori personală în condiţii de eficacitate şi eficienţă. Normele privind conţinutul, competenţa şi procedura de elaborare şi avizare a cadrelor de competenţă se aprobă prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici.

În îndeplinirea atribuţiilor prevăzute la lit. n), Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici:

a) elaborează studii şi analize privind respectarea prevederilor privind conduita funcţionarilor publici;

b) elaborează cadrul metodologic privind activitatea de consiliere etică, precum şi modelul, gestionarea şi accesul la registrul de evidenţă al acestei activităţi;

c) elaborează standardul de formare pentru consilierii de etică;

d) organizează seminare şi conferinţe în domeniul managementului eticii şi integrităţii;

e) elaborează cadrul metodologic necesar monitorizării şi implementării principiilor şi standardelor de conduită a funcţionarilor publici, precum şi a procedurilor disciplinare în cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice şi centralizează datele transmise de acestea, la termenele şi în formatele de raportare stabilite. Prin activitatea sa, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici nu poate influenţa activitatea de consiliere etică desfăşurată de consilierii de etică şi derularea procedurii de lucru a comisiilor de disciplină din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice;

f) asigură administrarea, dezvoltarea şi operarea aplicaţiei informatice de monitorizare, în vederea prelucrării automate şi reprezentării statistice şi grafice a datelor colectate în condiţiile prevăzute la lit. e);

g) concepe şi administrează baza de date a consilierilor de etică şi sprijină dezvoltarea competenţelor 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 şi a standardelor de conduită, precum şi a procedurilor disciplinare în cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice;

j) colaborează cu organizaţiile neguvernamentale care au ca scop promovarea şi apărarea intereselor legitime ale cetăţenilor în relaţia cu administraţia publică.

Procedura de stabilire şi revizuire a structurii de funcţii publice şi de modificare a calităţii posturilor. Autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia de a solicita Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici avizul privind funcţiile publice prevăzute la art. 385 alin. (1) şi (2), cu excepţia celor care beneficiază de statute speciale în condiţiile legii, la stabilirea sau modificarea structurii de funcţii publice pentru fiecare autoritate şi instituţie publică, în parte, de către conducătorul acesteia, pe baza activităţilor prevăzute la art. 370 alin. (1)-(3), precum şi reorganizarea activităţii autorităţii sau instituţiei publice, în condiţiile prevăzute la art. 408.

Avizul Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici este prealabil şi obligatoriu în toate situaţiile prevăzute la alineatul anterior şi se emite în termen de maximum 15 zile lucrătoare de la data primirii documentelor. Lista documentelor necesare pentru obţinerea avizului Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, precum şi modalitatea de transmitere a acestora de către autorităţile şi instituţiile publice se aprobă prin ordin al preşedintelui Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

În situaţii temeinic justificate termenul prevăzut mai sus, se poate prelungi cu maximum 15 zile lucrătoare, cu înştiinţarea prealabilă a instituţiei sau autorităţii publice care a solicitat avizul.

Legitimarea procesuală activă a Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici. Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici poate sesiza instanţa de contencios administrativ competentă, în condiţiile legii contenciosului administrativ. Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici poate sesiza şi prefectul în legătură cu actele pe care le consideră nelegale emise de autorităţile administraţiei publice locale sau de instituţiile publice locale.

Gestiunea resurselor umane de către autorităţile şi instituţiile publice. Gestiunea curentă a resurselor umane, inclusiv a funcţiilor publice este organizată şi realizată, în cadrul fiecărei autorităţi şi instituţii publice, de către un compartiment specializat, care colaborează cu Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici.

Stabilirea structurii de posturi. Structura de posturi se stabileşte pe baza activităţilor prevăzute la art. 370 alin. (1)-(3) (a se vedea Prerogativele de putere publică), precum şi prin raportare la activităţile desfăşurate de categoriile de personal prevăzute la art. 382 (Categorii de personal cărora nu li se aplica prevederile referitoare la funcționarii publici).

Transformarea posturilor de natură contractuală în funcţii publice. Autorităţile şi instituţiile publice care au prevăzute în statele de funcţii posturi de natură contractuală, care presupun desfăşurarea unor activităţi dintre cele prevăzute la art. 370 alin. (1)-(3), stabilesc funcţii publice în condiţiile prevăzute la art. 407.

Stabilirea funcţiilor publice. Potrivit art. 407 **funcţiile publice se stabilesc** pe baza activităţilor prevăzute la art. 370 alin. (1)-(3), pentru fiecare autoritate şi instituţie publică, prin act administrativ al conducătorului acesteia, respectiv prin hotărâre a consiliului judeţean sau, după caz, a consiliului local.

Obligaţia respectării drepturilor de carieră în cazul reorganizării autorităţii sau instituţiei publice. Pentru respectarea drepturilor la carieră ale funcţionarilor publici, în cuprinsul actelor normative sau administrative privind modificări ale organigramei, reorganizări sau desfiinţări de structuri, în situaţia în care sunt afectate şi funcţii publice, autorităţile şi instituţiile publice iniţiatoare din administraţia publică centrală şi locală sunt obligate să prevadă un termen de minimum 30 de zile în vederea aplicării procedurilor legale prevăzute de codul administrativ.

III.2. Structura de posturi şi structura de funcţii publice.

Comunicarea modificărilor intervenite în situaţia posturilor şi a funcţionarilor publici(art. 409).

Autorităţile şi instituţiile publice comunică Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, în termen de 10 zile lucrătoare de la dispunerea măsurii prin act administrativ, orice modificare intervenită în situaţia funcţionarilor publici şi a funcţiilor publice.

Modificările intervenite în situaţia funcţionarilor publici se fac prin acte administrative care privesc numirea în funcţia publică, modificarea, suspendarea, sancţionarea disciplinară, respectiv încetarea raporturilor de serviciu. Modificările intervenite în situaţia funcţiilor publice se fac prin acte administrative emise în următoarele situaţii:

a) intervenirea unor modificări în structura funcţiilor publice din cadrul autorităţilor sau instituţiilor publice, ca urmare a promovării în clasă şi a promovării în grad profesional a funcţionarilor publici;

b) transformarea unei funcţii publice vacante într-o funcţie publică cu o altă denumire sau într-o funcţie publică de nivel inferior ori superior, cu încadrarea în numărul maxim de posturi aprobat pentru autoritatea sau instituţia publică şi în fondurile bugetare anuale alocate.

c) modificarea calităţii posturilor în condiţiile 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 situaţia funcţiilor publice şi funcţionarilor publici care beneficiază de statute speciale.

III.3. Dosarul profesional al funcţionarilor publici din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice.

Întocmirea dosarului profesional. În scopul asigurării evidenţei funcţionarilor publici în cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice se întocmeşte dosarul profesional pentru fiecare funcţionar public.

Conţinutul şi modalitatea de gestionare a dosarului profesional se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici.

Autorităţile şi instituţiile publice răspund de întocmirea şi actualizarea dosarelor profesionale şi asigură păstrarea acestora în condiţii de siguranţă.

În cazurile de transfer sau de încetare a raporturilor de serviciu, autoritatea sau instituţia publică păstrează o copie a dosarului profesional şi înmânează originalul funcţionarului public, pe bază de semnătură.

Persoanele care au acces la datele cuprinse în evidenţa naţională a funcţiilor publice şi a funcţionarilor publici, precum şi la dosarul profesional al funcţionarului public au obligaţia de a păstra confidenţialitatea datelor cu caracter personal, în condiţiile legii.

Autoritatea sau instituţia publică este obligată să elibereze o adeverinţă care să ateste perioada de activitate desfăşurată de fiecare funcţionar public în cadrul acesteia, vechimea în muncă, în specialitatea studiilor şi în grad profesional, în următoarele situaţii: a) la solicitarea funcţionarului public; b) la modificarea definitivă şi la încetarea raportului de serviciu al funcţionarului public, în condiţiile legii; c) în alte cazuri expres prevăzute de lege.

III.4. Evidenţa personalului plătit din fonduri publice. Sistemul electronic naţional de evidenţă a ocupării în sectorul public.

Sistemul electronic naţional de evidenţă a ocupării în sectorul public. Evidenţa personalului plătit din fonduri publice se realizează pe baza Sistemului electronic naţional de evidenţă a ocupării în sectorul public pentru categoriile de personal prevăzute în legislaţia cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici administrează Sistemul electronic naţional de evidenţă a ocupării în sectorul public şi realizează evidenţa personalului plătit din fonduri publice. Sistemul electronic naţional de evidenţă a ocupării în sectorul public operează cu date colectate din baza de date organizată la nivelul Inspecţiei Muncii, cu date colectate direct de la autorităţi şi instituţii publice, precum şi, după caz, cu date colectate de la alte persoane juridice în cadrul cărora îşi desfăşoară activitatea categoriile de personal prevăzute în legislaţia cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

Sistemul electronic naţional de evidenţă a ocupării în sectorul public este administrat, dezvoltat şi operat de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici.

În vederea întocmirii, actualizării şi administrării evidenţei personalului bugetar plătit din fonduri publice, autorităţile şi instituţiile publice, precum şi orice alte persoane juridice în cadrul cărora îşi desfăşoară activitatea categoriile de personal prevăzute în legislaţia cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice au obligaţia de a utiliza instrumentele informatice puse la dispoziţie de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici şi de a introduce, în formatul şi la termenele prevăzute de lege, datele şi informaţiile despre posturile şi personalul propriu.

În vederea întocmirii, actualizării şi administrării evidenţei personalului bugetar plătit din fonduri publice, încadrat cu contracte individuale de muncă, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici şi Inspecţia Muncii asigură interconectarea sistemelor informatice şi stabilesc modalităţile concrete de colaborare încheind în acest sens un protocol de colaborare.

Datele cuprinse în evidenţa personalului bugetar plătit din fonduri publice sunt utilizate şi prelucrate de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici în scopuri determinate şi legitime, pentru îndeplinirea atribuţiilor prevăzute de lege.

Datele şi informaţiile cuprinse în evidenţa personalului bugetar plătit din fonduri publice sunt opozabile faţă de terţi, în condiţiile legii.

Autorităţile şi instituţiile publice în cadrul sau în subordinea cărora îşi desfăşoară activitatea funcţionari publici care pot beneficia de statute speciale prevăzute la art. 380 alin. (1) lit. d)-f) au obligaţia de a ţine evidenţa funcţiilor publice şi a funcţionarilor publici cu statut special. În acest caz, datele statistice necesare întocmirii, actualizării şi administrării evidenţei personalului bugetar plătit din fonduri publice se transmit lunar Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici în formatul şi la termenele stabilite prin hotărârea Guvernului.

Utilizarea şi prelucrarea datelor cu caracter personal de către Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici şi autorităţile şi instituţiile publice se face cu respectarea prevederilor legii privind protecţia persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal şi libera circulaţie a acestor date.

Persoanele care au acces la datele cuprinse în evidenţa personalului bugetar plătit din fonduri publice au obligaţia de a păstra confidenţialitatea datelor cu caracter personal, în condiţiile legii. Normele privind întocmirea, actualizarea şi administrarea Sistemului electronic naţional de evidenţă a ocupării în sectorul public, precum şi detalierea operaţiunilor necesare completării bazei de date se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministerului de resort.

I. Drepturi şi îndatoriri

IV.1. Drepturile funcţionarilor publici

a) Dreptul la opinie. Dreptul la opinie al funcţionarilor publici este garantat.

b) Dreptul la tratament egal. La baza raporturilor de serviciu dintre autorităţile şi instituţiile publice şi funcţionarii publici stă principiul egalităţii de tratament faţă de toţi funcţionarii publici. Orice discriminare faţă de un funcţionar public, definită în conformitate cu prevederile legislaţiei specifice privind prevenirea şi sancţionarea tuturor formelor de discriminare, este interzisă.

c) Dreptul de a fi informat. Funcţionarul public are dreptul de a fi informat cu privire la deciziile care se iau în aplicarea prezentului cod şi care îl vizează în mod direct.

d) Dreptul de asociere sindicală. Dreptul de asociere sindicală şi de asociere la organizaţii profesionale este garantat funcţionarilor publici. Funcţionarii publici pot, în mod liber, să înfiinţeze organizaţii sindicale, să adere la ele şi să exercite orice mandat în cadrul acestora. În situaţia în care funcţionarii publici sunt aleşi în organele de conducere ale organizaţiilor sindicale, în funcţii salarizate, aceştia au obligaţia ca în termen de 15 zile de la alegerea în organele de conducere ale organizaţiilor sindicale să opteze pentru una dintre cele două funcţii. În cazul în care funcţionarul public optează pentru desfăşurarea activităţii în funcţia de conducere în organizaţiile sindicale, raporturile de serviciu ale acestuia se suspendă pe o perioadă egală cu cea a mandatului în funcţia de conducere din organizaţia sindicală. Funcţionarii publici aleşi în organele de conducere ale organizaţiilor sindicale, în funcţii nesalarizate, pot deţine simultan funcţia publică şi funcţia în organele de conducere ale organizaţiilor sindicale, cu obligaţia respectării regimului incompatibilităţilor şi al conflictelor de interese care le este aplicabil.

e) Dreptul la grevă. Funcţionarilor publici le este recunoscut dreptul la grevă, în condiţiile legii. Funcţionarii publici care se află în grevă nu beneficiază de salariu şi alte drepturi salariale pe durata grevei.

f) Drepturile salariale şi alte drepturi conexe. Pentru activitatea desfăşurată, funcţionarii publici au dreptul la salariu, prime şi alte drepturi, în condiţiile legislaţiei privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. Salarizarea funcţionarilor publici se face în conformitate cu prevederile legii privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

g) Dreptul la asigurarea uniformei. Funcţionarii publici care, potrivit legii, sunt obligaţi să poarte uniformă în timpul serviciului o primesc gratuit.

h) Durata normală a timpului de lucru. Durata normală a timpului de muncă pentru funcţionarii publici este, de regulă, de 8 ore pe zi şi de 40 de ore pe săptămână, cu excepţiile prevăzute expres de 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, funcţionarii publici au dreptul la recuperare sau la plata majorată, în condiţiile legii.

i) Dreptul de a fi ales sau numit într-o funcţie de autoritate sau demnitate publică. Funcţionarii publici pot fi aleşi sau numiţi într-o funcţie de demnitate publică, în condiţiile prezentului cod şi cu respectarea condiţiilor prevăzute de cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003, cu modificările şi completările ulterioare.

j) Dreptul la concediu. Funcţionarii publici au dreptul la concediu de odihnă, la concedii medicale şi la alte concedii, în condiţiile legii. În perioada concediilor medicale, a concediilor de maternitate şi a celor pentru creşterea şi îngrijirea copiilor, raporturile de serviciu nu pot înceta şi nu pot fi modificate decât din iniţiativa funcţionarului public în cauză, cu excepţia situaţiilor prevăzute la art. 512 alin. (4) şi (5).

k) Dreptul la un mediu sănătos la locul de muncă. Autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia să asigure funcţionarilor publici condiţii normale de muncă şi igienă, de natură să le ocrotească sănătatea şi integritatea fizică şi psihică. Autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia să identifice şi să asigure adaptarea locului de muncă pentru funcţionarii publici cu dizabilităţi şi de a pune la dispoziţia acestora instrumentele de asigurare a accesibilităţii, în vederea exercitării în mod corespunzător a atribuţiilor aferente funcţiilor publice ocupate de aceştia.

l) Dreptul la asistenţă medicală, proteze şi medicamente. Funcţionarii publici beneficiază de asistenţă medicală, proteze şi medicamente, în condiţiile legii.

m) Dreptul la recunoaşterea vechimii în muncă, în specialitate şi în grad professional. Funcţionarii publici beneficiază de vechime în muncă, în specialitate şi în grad profesional.

Vechimea în muncă este vechimea dobândită în condiţiile reglementate de legislaţia muncii, precum şi vechimea dobândită în exercitarea unui raport de serviciu.

Vechimea în specialitate este vechimea dobândită în temeiul unui contract individual de muncă, al unui raport de serviciu sau ca profesie liberală, demonstrată cu documente corespunzătoare de către persoana care a desfăşurat o activitate într-o funcţie de specialitate corespunzătoare profesiei sau specializării sale.

Constituie vechime în specialitate şi vechimea dobândită în temeiul unui contract individual de muncă, raport de serviciu sau ca profesie liberală în statele membre ale Uniunii Europene, precum şi în alte state cu care România a încheiat convenţii de recunoaştere reciprocă a acestor drepturi, demonstrată cu documente corespunzătoare de către persoana care a desfăşurat o activitate într-o funcţie de specialitate corespunzătoare profesiei sau specializării sale.

În toate cazurile vechimea în specialitate se raportează la durata normală a timpului de muncă, fiind calculată prin raportare la fracţiunea de normă lucrată şi se demonstrează cu documente corespunzătoare.

Perioada de suspendare a raporturilor de serviciu ale funcţionarilor publici nu constituie vechime în muncă, în specialitate şi în grad profesional, cu excepţiile prevăzute de lege. Vechimea în gradul profesional este vechimea rezultată din activitatea efectiv desfăşurată de funcţionarul public într-o funcţie publică de execuţie corespunzătoare gradului profesional deţinut, cu excepţiile prevăzute la art. 513 alin. (1) lit. c) şi art. 514 alin. (1) lit. a)-d) şi j).

n) Dreptul la pensie şi la alte drepturi de asigurări sociale de stat. Funcţionarii publici beneficiază de pensii, precum şi de celelalte drepturi de asigurări sociale de stat, potrivit legii.

o) Drepturi ale membrilor familiei funcţionarului public, în situaţia decesului acestuia. În caz de deces al funcţionarului public, membrii familiei care au, potrivit legii, dreptul la pensie de urmaş primesc pe o perioadă de 3 luni echivalentul salariului de bază din ultima lună de activitate a funcţionarului public decedat. În cazul în care decizia pentru pensia de urmaş nu a fost emisă din vina autorităţii sau a instituţiei publice în termen de 3 luni de la data decesului, aceasta va achita în continuare drepturile prevăzute la alin. (1) până la emiterea deciziei pentru pensia de urmaş.

p) Dreptul la protecţia legii. Funcţionarii publici beneficiază în exercitarea atribuţiilor lor de protecţia legii. Autoritatea sau instituţia publică este obligată să suporte cheltuielile necesare asigurării asistenţei juridice, în cazul în care împotriva funcţionarului public au fost formulate sesizări către organele de cercetare penală sau acţiuni în justiţie cu privire la modul de exercitare a atribuţiilor de serviciu.

Condiţiile de suportare a cheltuielilor necesare asigurării asistenţei juridice se stabilesc prin act administrativ al conducătorului autorităţii sau instituţiei publice. Prevederile anterioare nu se aplică în situaţia în care autoritatea sau instituţia publică în cadrul căreia îşi desfăşoară activitatea funcţionarul public este cea care formulează o sesizare penală sau o acţiune în justiţie împotriva acestuia. În cazul în care funcţionarul public a fost condamnat definitiv pentru săvârşirea unei infracţiuni cu intenţie directă, acesta are obligaţia restituirii sumei aferente asigurării asistenţei juridice prevăzute mai sus.

Autoritatea sau instituţia publică este obligată să asigure protecţia funcţionarului public împotriva ameninţărilor, violenţelor, faptelor de ultraj cărora le-ar putea fi victimă în exercitarea funcţiei publice sau în legătură cu aceasta. Pentru garantarea acestui drept, autoritatea sau instituţia publică va solicita sprijinul organelor abilitate, potrivit legii. Autorităţile şi instituţiile publice pot stabili, prin acte

normative, măsurile speciale de protecţie pentru funcţionarii publici care desfăşoară activităţi cu grad ridicat de risc profesional.

q) Dreptul de a fi despăgubit pentru prejudiciile materiale suferite din culpa autorităţii sau instituţiei publice. Autoritatea sau instituţia publică este obligată să îl despăgubească pe funcţionarul public în situaţia în care acesta a suferit, din culpa autorităţii sau instituţiei publice, un prejudiciu material în timpul îndeplinirii atribuţiilor de serviciu.

r) Desfăşurarea de activităţi în sectorul public şi în sectorul privat. Funcţionarii publici pot desfăşura activităţi remunerate în sectorul public şi în sectorul privat, cu respectarea prevederilor legale privind incompatibilităţile şi conflictul de interese.

IV.2. Îndatoririle funcţionarilor publici

a) Respectarea Constituţiei şi a legilor. Funcţionarii publici au obligaţia ca prin actele şi faptele lor să promoveze supremaţia legii, să respecte Constituţia şi legile ţării, statul de drept, drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţenilor în relaţia cu administraţia publică, precum şi să acţioneze pentru punerea în aplicare a dispoziţiilor legale în conformitate cu atribuţiile care le revin, cu aplicarea normelor de conduită care rezultă din îndatoririle prevăzute de lege. Funcţionarii publici trebuie să se conformeze dispoziţiilor legale privind restrângerea exerciţiului unor drepturi, datorată naturii funcţiilor publice deţinute.

b) Profesionalismul şi imparţialitatea. Funcţionarii publici trebuie să exercite funcţia publică cu obiectivitate, imparţialitate şi independenţă, fundamentându-şi activitatea, soluţiile propuse şi deciziile pe dispoziţii legale şi pe argumente tehnice şi să se abţină de la orice faptă care ar putea aduce prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului corpului funcţionarilor publici. În activitatea profesională, funcţionarii publici au obligaţia de diligenţă cu privire la promovarea şi implementarea soluţiilor propuse şi a deciziilor, în condiţiile prevăzute anterior. În exercitarea funcţiei publice, funcţionarii publici trebuie să adopte o atitudine neutră faţă de orice interes personal, politic, economic, religios sau de altă natură şi să nu dea curs unor eventuale presiuni, ingerinţe sau influenţe de orice natură. Principiul independenţei nu poate fi interpretat ca dreptul de a nu respecta principiul subordonării ierarhice.

c) Obligaţii în exercitarea dreptului la libera exprimare. Funcţionarii publici au dreptul la libera exprimare, în condiţiile legii. În exercitarea dreptului la liberă exprimare, funcţionarii publici au obligaţia de a nu aduce atingere demnităţii, imaginii, precum şi vieţii intime, familiale şi private a oricărei persoane. În îndeplinirea atribuţiilor de serviciu, funcţionarii publici au obligaţia de a respecta demnitatea funcţiei publice deţinute, corelând libertatea dialogului cu promovarea intereselor autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea. În activitatea lor, funcţionarii publici au obligaţia de a respecta libertatea opiniilor şi de a nu se lăsa influenţaţi de considerente personale sau de popularitate. În exprimarea opiniilor, funcţionarii publici trebuie să aibă o atitudine conciliantă şi să evite generarea conflictelor datorate schimbului de păreri.

d) Asigurarea unui serviciu public de calitate. Funcţionarii publici au obligaţia de a asigura un serviciu public de calitate în beneficiul cetăţenilor prin participarea activă la luarea deciziilor şi la transpunerea lor în practică, în scopul realizării competenţelor autorităţilor şi ale instituţiilor publice. În exercitarea funcţiei deţinute, funcţionarii publici au obligaţia de a avea un comportament profesionist, precum şi de a asigura, în condiţiile legii, transparenţa administrativă pentru a câştiga şi a menţine încrederea publicului în integritatea, imparţialitatea şi eficacitatea autorităţilor şi instituţiilor publice.

e) Loialitatea faţă de autorităţile şi instituţiile publice. Funcţionarii publici au obligaţia de a apăra în mod loial prestigiul autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea, precum şi de a se abţine de la orice act ori fapt care poate produce prejudicii imaginii sau intereselor legale ale acesteia.

Funcţionarilor publici le este interzis: a) să exprime în public aprecieri neconforme cu realitatea în legătură cu activitatea autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea, cu politicile şi strategiile acesteia ori cu proiectele de acte cu caracter normativ sau individual; b) să facă aprecieri neautorizate în legătură cu litigiile aflate în curs de soluţionare şi în care autoritatea sau instituţia publică în care îşi desfăşoară activitatea are calitatea de parte sau să furnizeze în mod neautorizat informaţii în

legătură cu aceste litigii; c) să dezvăluie şi să folosească informaţii care au caracter secret, în alte condiţii decât cele prevăzute de lege; d) să acorde asistenţă şi consultanţă persoanelor fizice sau juridice în vederea promovării de acţiuni juridice ori de altă natură împotriva statului sau autorităţii ori instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea. Prevederile anterioare se aplică şi după încetarea raportului de serviciu, pentru o perioadă de 2 ani, dacă dispoziţiile din legi speciale nu prevăd alte termene.

f) Obligaţia de a informa autoritatea sau instituţia publică cu privire la situaţia personală generatoare de acte juridice. Funcţionarul public are îndatorirea de a informa autoritatea sau instituţia publică, în mod corect şi complet, în scris, cu privire la situaţiile de fapt şi de drept care privesc persoana sa şi care sunt generatoare de acte administrative în condiţiile expres prevăzute de lege.

g) Interdicţii şi limitări în ceea ce priveşte implicarea în activitatea politică. Funcţionarii publici pot fi membri ai partidelor politice legal constituite, cu respectarea interdicţiilor şi limitărilor prevăzute la art. 242 alin. (4) şi art. 420. Funcţionarii publici au obligaţia ca, în exercitarea atribuţiilor ce le revin, să se abţină de la exprimarea sau manifestarea publică a convingerilor şi preferinţelor lor politice, să nu favorizeze vreun partid politic sau vreo organizaţie căreia îi este aplicabil acelaşi regim juridic ca şi partidelor politice. În exercitarea funcţiei publice, funcţionarilor publici le este interzis: a) să participe la colectarea de fonduri pentru activitatea partidelor politice, a organizaţiilor cărora le este aplicabil acelaşi regim juridic ca şi partidelor politice, a fundaţiilor sau asociaţiilor care funcţionează pe lângă partidele politice, precum şi pentru activitatea candidaţilor independenţi; b) să furnizeze sprijin logistic candidaţilor la funcţii de demnitate publică; c) să afişeze, în cadrul autorităţilor sau instituţiilor publice, însemne ori obiecte inscripţionate cu sigla şi/sau denumirea partidelor politice, ale organizaţiilor cărora le este aplicabil acelaşi regim juridic ca şi partidelor politice, ale fundaţiilor sau asociaţiilor care funcţionează pe lângă partidele politice, ale candidaţilor acestora, precum şi ale candidaţilor independenţi; d) să se servească de actele pe care le îndeplinesc în exercitarea atribuţiilor de serviciu pentru a-şi exprima sau manifesta convingerile politice; e) să participe la reuniuni publice cu caracter politic pe durata timpului de lucru.

h) Îndeplinirea atribuţiilor. Funcţionarii publici răspund, potrivit legii, de îndeplinirea atribuţiilor ce le revin din funcţia publică pe care o deţin, precum şi a atribuţiilor ce le sunt delegate. Funcţionarul public are îndatorirea să îndeplinească dispoziţiile primite de la superiorii ierarhici. Funcţionarul public are dreptul să refuze, în scris şi motivat, îndeplinirea dispoziţiilor primite de la superiorul ierarhic, dacă le consideră ilegale. Funcţionarul public are îndatorirea să aducă la cunoştinţă superiorului ierarhic al persoanei care a emis dispoziţia astfel de situaţii. În cazul în care se constată, în condiţiile legii, legalitatea dispoziţiei prevăzute la alin. (3), funcţionarul public răspunde în condiţiile legii.

i) Limitele delegării de atribuţii. Delegarea de atribuţii corespunzătoare unei funcţii publice vacante se dispune motivat prin act administrativ de către persoana care are competenţa de numire în funcţia publică, pe o perioadă de maximum 6 luni într-un an calendaristic, în condiţiile codului. Delegarea de atribuţii corespunzătoare unei funcţii publice ocupate al cărei titular se află în concediu în condiţiile legii sau este delegat în condiţiile art. 504 ori se află în deplasare în interesul serviciului se stabileşte prin fişa postului şi operează de drept, în condiţiile codului administrativ. Delegarea de atribuţii corespunzătoare unei funcţii publice nu se poate face prin delegarea tuturor atribuţiilor corespunzătoare unei funcţii publice către acelaşi funcţionar public. Funcţionarul public care preia atribuţiile delegate exercită pe perioada delegării de atribuţii şi atribuţiile funcţiei publice pe care o deţine, precum şi atribuţiile parţial preluate, cu excepţia situaţiei în care atribuţiile delegate presupun exercitarea controlului ierarhic asupra funcţiei deţinute. În situaţia în care funcţia publică ale cărei atribuţii sunt delegate şi funcţia publică al cărei titular preia parţial atribuţiile delegate se află într-un raport ierarhic de subordonare, funcţionarul public care preia atribuţiile delegate semnează pentru funcţia publică ierarhic superioară.

Prin excepţie, atribuţiile funcţiei publice de secretar general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale pot fi delegate şi în totalitate, pentru perioada prevăzută mai sus, conducătorului compartimentului juridic din cadrul aparatului de specialitate al primarului, cu obligaţia delegării atribuţiilor proprii către alţi funcţionari publici. În situaţia în care la nivelul unităţii administrativ-teritoriale postul conducătorului compartimentului juridic este vacant sau temporar vacant, atribuţiile

funcţiei publice de secretar general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale pot fi delegate şi în totalitate, pentru perioada prevăzută mai sus, unui alt funcţionar public. Prin excepţie, în situaţia în care la nivelul aparatului de specialitate al primarului nu există un funcţionar public căruia să îi fie delegate atribuţiile funcţiei de secretar general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, acestea sunt delegate unui alt funcţionar public, în următoarea ordine: a) unui funcţionar public cu studii superioare de licenţă absolvită cu diplomă, în specialitate juridică sau administrativă; b) unui funcţionar public cu studii superioare de licenţă.

Delegarea de atribuţii se face numai cu informarea prealabilă a funcţionarului public căruia i se deleagă atribuţiile. Funcţionarul public care preia atribuţiile delegate trebuie să îndeplinească condiţiile de studii şi de vechime necesare pentru ocuparea funcţiei publice ale cărei atribuţii îi sunt delegate.

Nu pot fi delegate atribuţii funcţionarilor publici debutanţi sau funcţionarilor publici care exercită funcţia publică în temeiul unui raport de serviciu cu timp parţial.

Funcţionarii publici pot îndeplini unele atribuţii corespunzătoare unei funcţii de demnitate publică, ale unei funcţii de autoritate publică sau ale unei alte funcţii publice, numai în condiţiile expres prevăzute de lege.

În cazul funcţiilor publice de execuţie vacante, cu excepţia funcţiilor publice de auditor şi consilier juridic, atunci când aceste funcţii sunt unice în cadrul autorităţii sau instituţiei publice, atribuţiile pot fi delegate către cel puţin doi funcţionari publici, cu respectarea prevederilor de mai sus.

j) Păstrarea secretului de stat, secretului de serviciu şi confidenţialitatea. Funcţionarii publici au obligaţia să păstreze secretul de stat, secretul de serviciu, precum şi confidenţialitatea în legătură cu faptele, informaţiile sau documentele de care iau cunoştinţă în exercitarea funcţiei publice, în condiţiile legii, cu aplicarea dispoziţiilor în vigoare privind liberul acces la informaţiile de interes public.

k) Interdicţia privind acceptarea darurilor sau a altor avantaje. Funcţionarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte, direct sau indirect, pentru ei sau pentru alţii, în considerarea funcţiei lor publice, daruri sau alte avantaje. Sunt exceptate de la prevederile anterioare bunurile pe care funcţionarii publici le-au primit cu titlu gratuit în cadrul unor activităţi de protocol în exercitarea mandatului sau a funcţiei publice deţinute, care se supun prevederilor legale specifice.

l) Utilizarea responsabilă a resurselor publice. Funcţionarii publici sunt obligaţi să asigure ocrotirea proprietăţii publice şi private a statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale, să evite producerea oricărui prejudiciu, acţionând în orice situaţie ca un bun proprietar. Funcţionarii publici au obligaţia să folosească timpul de lucru, precum şi bunurile aparţinând autorităţii sau instituţiei publice numai pentru desfăşurarea activităţilor aferente funcţiei publice deţinute. Funcţionarii publici trebuie să propună şi să asigure, potrivit atribuţiilor care le revin, folosirea utilă şi eficientă a banilor publici, în conformitate cu prevederile legale. Funcţionarilor publici care desfăşoară activităţi în interes personal, în condiţiile legii, le este interzis să folosească timpul de lucru ori logistica autorităţii sau a instituţiei publice pentru realizarea acestora.

m) Subordonarea ierarhică. Funcţionarii publici au obligaţia de a rezolva, în termenele stabilite de către superiorii ierarhici, lucrările şi sarcinile repartizate.

n) Folosirea imaginii proprii. Funcţionarilor publici le este interzis să permită utilizarea funcţiei publice în acţiuni publicitare pentru promovarea unei activităţi comerciale, precum şi în scopuri electorale.

o) Limitarea participării la achiziţii, concesionări sau închirieri. Un funcţionar public nu poate achiziţiona un bun aflat în proprietatea privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale, supus vânzării în condiţiile legii, în următoarele situaţii: a) când a luat cunoştinţă, în cursul sau ca urmare a îndeplinirii atribuţiilor de serviciu, despre valoarea ori calitatea bunurilor care urmează să fie vândute; b) când a participat, în exercitarea atribuţiilor de serviciu, la organizarea vânzării bunului respectiv; c) când poate influenţa operaţiunile de vânzare sau când a obţinut informaţii la care persoanele interesate de cumpărarea bunului nu au avut acces.

Dispoziţiile anterioare se aplică în mod corespunzător şi în cazul concesionării sau închirierii unui bun aflat în proprietatea publică ori privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale.

Funcţionarilor publici le este interzisă furnizarea informaţiilor referitoare la bunurile proprietate publică sau privată a statului ori a unităţilor administrativ-teritoriale, supuse operaţiunilor de vânzare, concesionare sau închiriere, în alte condiţii decât cele prevăzute de lege.

p) Respectarea regimului juridic al conflictului de interese şi al incompatibilităţilor. Funcţionarii publici au obligaţia să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interese şi al incompatibilităţilor ,precum şi normele de conduită. În aplicarea prevederilor anterioare, funcţionarii publici trebuie să exercite un rol activ, având obligaţia de a evalua situaţiile care pot genera o situaţie de incompatibilitate sau un conflict de interese şi de a acţiona pentru prevenirea apariţiei sau soluţionarea legală a acestora. În situaţia intervenirii unei incompatibilităţi sau a unui conflict de interese, funcţionarii publici au obligaţia de a acţiona conform prevederilor legale pentru încetarea incompatibilităţii sau a conflictului de interese, în termen legal. La numirea într-o funcţie publică, la încetarea raportului de serviciu, precum şi în alte situaţii prevăzute de lege, funcţionarii publici sunt obligaţi să prezinte, în condiţiile Legii nr. 176/2010, cu modificările şi completările ulterioare, declaraţia de avere şi declaraţia de interese. Declaraţia de avere şi declaraţia de interese se actualizează anual, potrivit legii.

q) Activitatea publică. Comunicarea oficială a informaţiilor şi datelor privind activitatea autorităţii sau instituţiei publice, precum şi relaţiile cu mijloacele de informare în masă se asigură de către funcţionarii publici desemnaţi în acest sens de conducătorul autorităţii sau instituţiei publice, în condiţiile legii. Funcţionarii publici desemnaţi să participe la activităţi sau dezbateri publice, în calitate oficială, trebuie să respecte limitele mandatului de reprezentare încredinţat de conducătorul autorităţii ori instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea. În cazul în care nu sunt desemnaţi în acest sens, funcţionarii publici pot participa la activităţi sau dezbateri publice, având obligaţia de a face cunoscut faptul că opinia exprimată nu reprezintă punctul de vedere oficial al autorităţii ori instituţiei publice în cadrul căreia îşi desfăşoară activitatea. Funcţionarii publici pot participa la elaborarea de publicaţii, pot elabora şi publica articole de specialitate şi lucrări literare ori ştiinţifice, în condiţiile legii. Funcţionarii publici pot participa la emisiuni audiovizuale, cu excepţia celor cu caracter politic ori a celor care ar putea afecta prestigiul funcţiei publice. În cazurile prevăzute anterioare, funcţionarii publici nu pot utiliza informaţii şi date la care au avut acces în exercitarea funcţiei publice, dacă acestea nu au caracter public.

În exercitarea dreptului la replică şi la rectificare, a dreptului la demnitate, a dreptului la imagine, precum şi a dreptului la viaţă intimă, familială şi privată, funcţionarii publici îşi pot exprima public opinia personală în cazul în care prin articole de presă sau în emisiuni audiovizuale s-au făcut afirmaţii defăimătoare la adresa lor sau a familiei lor. Funcţionarii publici îşi asumă responsabilitatea pentru apariţia publică şi pentru conţinutul informaţiilor prezentate, care trebuie să fie în acord cu principiile şi normele de conduită prevăzute de prezentul cod.

Prevederile anterioare se aplică indiferent de modalitatea şi de mediul de comunicare.

r) Conduita în relaţiile cu cetăţenii. În relaţiile cu persoanele fizice şi cu reprezentanţii persoanelor juridice care se adresează autorităţii sau instituţiei publice, funcţionarii publici sunt obligaţi să aibă un comportament bazat pe respect, bună-credinţă, corectitudine, integritate morală şi profesională.

Funcţionarii publici au obligaţia de a nu aduce atingere onoarei, reputaţiei, demnităţii, integrităţii fizice şi morale a persoanelor cu care intră în legătură în exercitarea funcţiei publice, prin: a) întrebuinţarea unor expresii jignitoare; b) acte sau fapte care pot afecta integritatea fizică sau psihică a oricărei persoane.

Funcţionarii publici trebuie să adopte o atitudine imparţială şi justificată pentru rezolvarea legală, clară şi eficientă a problemelor cetăţenilor. Pentru realizarea unor raporturi sociale şi profesionale care să asigure demnitatea persoanelor, eficienţa activităţii, precum şi creşterea calităţii serviciului public, se recomandă respectarea normelor de conduită prevăzute la alin. (1)-(3) şi de către celelalte subiecte ale acestor raporturi. Funcţionarii publici trebuie să adopte o atitudine demnă şi civilizată faţă de orice persoană cu care intră în legătură în exercitarea funcţiei publice, fiind îndrituiţi, pe bază de reciprocitate, să solicite acesteia un comportament similar. Funcţionarii publici au obligaţia de a asigura egalitatea de tratament a cetăţenilor în faţa autorităţilor şi instituţiilor publice, principiu conform căruia funcţionarii publici au îndatorirea de a preveni şi combate orice formă de discriminare în îndeplinirea atribuţiilor profesionale.

s) Conduita în cadrul relaţiilor internaţionale. Funcţionarii publici care reprezintă autoritatea sau instituţia publică în cadrul unor organizaţii internaţionale, instituţii de învăţământ, conferinţe, seminare şi alte activităţi cu caracter internaţional au obligaţia să promoveze o imagine favorabilă ţării şi autorităţii sau instituţiei publice pe care o reprezintă. În relaţiile cu reprezentanţii altor state, funcţionarilor publici le este interzis să exprime opinii personale privind aspecte naţionale sau dispute internaţionale. În deplasările externe, funcţionarii publici sunt obligaţi să aibă o conduită corespunzătoare regulilor de protocol şi le este interzisă încălcarea legilor şi obiceiurilor ţării gazdă.

t) Obiectivitate şi responsabilitate în luarea deciziilor. În procesul de luare a deciziilor, funcţionarii publici au obligaţia să acţioneze conform prevederilor legale şi să îşi exercite capacitatea de apreciere în mod fundamentat şi imparţial. Funcţionarilor publici le este interzis să promită luarea unei decizii de către autoritatea sau instituţia publică, de către alţi funcţionari publici, precum şi îndeplinirea atribuţiilor în mod privilegiat. Funcţionarii publici de conducere sunt obligaţi să sprijine propunerile şi iniţiativele motivate ale personalului din subordine, în vederea îmbunătăţirii activităţii autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea, precum şi a calităţii serviciilor publice oferite cetăţenilor. În exercitarea atribuţiilor de coordonare, precum şi a atribuţiilor specifice funcţiilor publice de conducere, funcţionarii publici au obligaţia de a asigura organizarea activităţii personalului, de a manifesta iniţiativă şi responsabilitate şi de a susţine propunerile personalului din subordine. Înalţii funcţionari publici şi funcţionarii publici de conducere au obligaţia să asigure egalitatea de şanse şi tratament cu privire la dezvoltarea carierei personalului din subordine, în condiţiile legislaţiei specifice aplicabile fiecărei categorii de personal. În acest sens, aceştia au obligaţia: a) să repartizeze sarcinile în mod echilibrat, corespunzător nivelului de competenţă aferent funcţiei publice ocupate şi carierei individuale a fiecărei persoane din subordine; b) să asigure coordonarea modului de îndeplinire a sarcinilor, cu valorificarea corespunzătoare a competenţelor fiecărei persoane din subordine; c) să monitorizeze performanţa profesională individuală şi colectivă a personalului din subordine, să semnaleze în mod individual performanţele necorespunzătoare şi să implementeze măsuri destinate ameliorării performanţei individuale şi, după caz, colective, atunci când este necesar; d) să examineze şi să aplice cu obiectivitate criteriile de evaluare a competenţei profesionale pentru personalul din subordine, atunci când propun acordarea de stimulente materiale sau morale; e) să evalueze în mod obiectiv necesarul de instruire profesională al fiecărui subordonat şi să propună participarea la programe de formare şi perfecţionare profesională pentru fiecare persoană din subordine; f) să delege sarcini şi responsabilităţi, în condiţiile legii, persoanelor din subordine care deţin cunoştinţele, competenţele şi îndeplinesc condiţiile legale necesare exercitării funcţiei respective; g) să excludă orice formă de discriminare şi de hărţuire, de orice natură şi în orice situaţie, cu privire la personalul din subordine.

În scopul asigurării condiţiilor necesare îndeplinirii cu imparţialitate a îndatoririlor ce decurg din raporturile ierarhice, înalţii funcţionari publici şi funcţionarii publici de conducere au obligaţia de a nu se angaja în relaţii patrimoniale cu personalul din subordine.

u) Obligaţia respectării regimului cu privire la sănătate şi securitate în muncă. Funcţionarii publici au obligaţia de a se supune controlului de medicina muncii şi expertizelor medicale ca urmare a recomandărilor formulate de medicul de medicina muncii, în condiţiile legii.

II. Formarea şi perfecţionarea profesională a funcţionarilor publici

Funcţionarii publici au dreptul şi obligaţia de a-şi îmbunătăţi în mod continuu abilităţile şi pregătirea profesională. Autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia de a asigura participarea pentru fiecare funcţionar public la cel puţin un program de formare şi perfecţionare profesională o dată la doi ani, organizat de Institutul Naţional de Administraţie sau de alţi furnizori de formare profesională, în condiţiile legii. Programele de formare specializată destinate dezvoltării competenţelor necesare

exercitării unei funcţii publice de conducere sunt organizate de Institutul Naţional de Administraţie, în condiţiile legii.
Autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia să prevadă în buget sumele necesare pentru plata taxelor estimate pentru participarea la programe de formare şi perfecţionare profesională organizate la iniţiativa ori în interesul autorităţii sau instituţiei publice, precum şi, în situaţia în care estimează că programele de formare şi perfecţionare profesională se vor desfăşura în afara localităţii, sumele necesare pentru asigurarea cheltuielilor de transport, cazare şi masă, în condiţiile legislaţiei specifice.
Pe perioada în care urmează programe de formare şi de perfecţionare profesională, funcţionarii publici beneficiază de drepturile salariale cuvenite, în situaţia în care programele sunt:

a) organizate la iniţiativa ori în interesul autorităţii sau instituţiei publice;

b) urmate la iniţiativa funcţionarului public, cu acordul persoanei care are competenţa de numire, şi numai în cazul în care perfecţionarea profesională are legătură cu domeniul de activitate al instituţiei sau autorităţii publice sau cu specificul activităţii derulate de funcţionarul public în cadrul acesteia.

Funcţionarii publici care urmează programe de formare şi perfecţionare cu o durată mai mare de 90 de zile într-un an calendaristic, organizate în ţară sau în străinătate, finanţate integral sau parţial prin bugetul autorităţii sau instituţiei publice, din bugetul de stat sau bugetul local, sunt obligaţi să se angajeze în scris că vor lucra în administraţia publică între 2 şi 5 ani de la terminarea programelor, proporţional cu numărul zilelor de formare sau perfecţionare de care au beneficiat, dacă pentru programul respectiv nu este prevăzută o altă perioadă. Funcţionarii publici care au urmat forme de perfecţionare profesională, în aceste condiţii, ale căror raporturi de serviciu încetează, potrivit dispoziţiilor art. 516 lit. b), d) şi e), ale art. 517 alin. (1) lit. g)-j) sau art. 519 alin. (1) lit. e), înainte de împlinirea termenului prevăzut, sunt obligaţi să restituie contravaloarea cheltuielilor efectuate pentru perfecţionare, precum şi, după caz, drepturile salariale primite pe perioada perfecţionării, calculate în condiţiile legii proporţional cu perioada rămasă până la împlinirea termenului.

Persoanele care au urmat un program de formare şi perfecţionare, dar nu au absolvit-o din vina lor, sunt obligate să restituie instituţiei sau autorităţii publice contravaloarea cheltuielilor efectuate din bugetul propriu, precum şi drepturile salariale primite în perioada perfecţionării, calculate în condiţiile legii, dacă acestea au fost suportate de autoritatea sau instituţia publică.

Nu constituie formare şi perfecţionare profesională şi nu pot fi finanţate din bugetul de stat sau din bugetul local studiile universitare definite în condiţiile prevăzute de legislaţia specifică.

Normele metodologice cu privire la formarea şi perfecţionarea profesională a funcţionarilor publici, inclusiv drepturile şi obligaţiile asociate procesului de formare sunt stabilite prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministerului cu atribuţii în domeniul administraţiei publice.

Planul de perfecţionare profesională a funcţionarilor publici. Autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia să elaboreze anual planul de perfecţionare profesională a funcţionarilor publici, estimarea şi evidenţierea distinctă a tuturor sumelor destinate formării şi perfecţionării funcţionarilor publici.

Autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia să comunice Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici datele solicitate cu privire la formarea şi perfecţionarea funcţionarilor publici. Conţinutul şi instrucţiunile de elaborare a planului de perfecţionare, precum şi modalitatea de comunicare a datelor solicitate de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici cu privire la perfecţionarea profesională a funcţionarilor publici se stabilesc prin ordin al preşedintelui Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

III. Cariera funcţionarilor publici

VI.1. Recrutarea funcţionarilor publici

a. **Dobândirea calităţii de funcţionar public și condiții de ocupare a unei funcții publice**. Calitatea de funcţionar public se dobândeşte prin concurs, la care poate participa orice persoană care îndeplineşte condiţiile mai jos prevazute.

Poate ocupa o funcţie publică persoana care îndeplineşte următoarele condiţii:

a) are cetăţenia română şi domiciliul în România;

b) cunoaşte limba română, scris şi vorbit;

c) are vârsta de minimum 18 ani împliniţi;

d) are capacitate deplină de exerciţiu;

e) este apt din punct de vedere medical şi psihologic să exercite o funcţie 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 unităţilor specializate acreditate în condiţiile legii;

f) îndeplineşte condiţiile de studii şi vechime în specialitate prevăzute de lege pentru ocuparea funcţiei publice;

g) îndeplineşte condiţiile specifice, conform fişei postului, pentru ocuparea funcţiei publice;

h) nu a fost condamnată pentru săvârşirea unei infracţiuni contra umanităţii, contra statului sau contra autorităţii, infracţiuni de corupţie sau de serviciu, infracţiuni care împiedică înfăptuirea justiţiei, infracţiuni de fals ori a unei infracţiuni săvârşite cu intenţie care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcţiei publice, cu excepţia situaţiei în care a intervenit reabilitarea, amnistia post-condamnatorie sau dezincriminarea faptei;

i) nu le-a fost interzis dreptul de a ocupa o funcţie publică sau de a exercita profesia ori activitatea în executarea căreia a săvârşit fapta, prin hotărâre judecătorească definitivă, în condiţiile legii;

j) nu a fost destituită dintr-o funcţie publică sau nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare în ultimii 3 ani;

k) nu a fost lucrător al Securităţii sau colaborator al acesteia, în condiţiile prevăzute de legislaţia specifică.

În cazul în care printre condiţiile specifice prevăzute la lit. g) este stabilită şi obţinerea unui/unei aviz/autorizaţii prevăzut/prevăzute de lege, această condiţie se îndeplineşte cu respectarea prevederilor legislaţiei specifice cu privire la îndeplinirea condiţiei.

Pentru ocuparea funcţiilor publice de conducere, candidaţii trebuie să fie absolvenţi cu diplomă ai studiilor universitare de master în domeniul administraţiei publice, management sau în specialitatea studiilor necesare ocupării funcţiei publice sau cu diplomă echivalentă conform prevederilor art. 153 alin. (2) din Legea educaţiei naţionale nr. 1/2011, cu modificările şi completările ulterioare. Prin excepţie de la prevederile alin. (3) şi de la art. 387, funcţiile publice de conducere de la nivelul autorităţilor administraţiei publice locale organizate la nivelul comunelor şi oraşelor pot fi ocupate, prin concurs organizat în condiţiile legii, de persoane care au studii universitare de licenţă absolvite cu diplomă, respectiv studii superioare de lungă durată absolvite cu diplomă de licenţă sau echivalentă sau studii superioare de scurtă durată, absolvite cu diplomă, în specialitatea studiilor necesare ocupării funcţiei publice.

b) Ocuparea funcţiilor publice. Ocuparea funcţiilor publice vacante şi a funcţiilor publice temporar vacante se poate face în condiţiile legii, precum şi în condiţiile reglementate de legi speciale cu privire la posibilitatea ocupării, pe perioade determinate, a funcţiilor publice în autorităţi şi instituţii publice.

Ocuparea funcţiilor publice vacante se face prin:

a) concurs organizat în condiţiile prevăzute la art. 467;

b) modificarea raporturilor de serviciu;

c) redistribuire într-o funcţie publică vacantă;

d) alte modalităţi prevăzute expres de codul administrativ.

Decizia privind alegerea uneia dintre modalităţile de ocupare a funcţiilor publice prevăzute la lit. a)-c) aparţine persoanei care are competenţa de numire în funcţia publică, în condiţiile legii.

Concursul pentru ocuparea unei funcţii publice. Concursul pentru ocuparea unei funcţii publice are la bază principiile competiţiei, transparenţei, competenţei, precum şi pe cel al egalităţii accesului la funcţiile publice pentru fiecare cetăţean care îndeplineşte condiţiile legale.

În cadrul concursului, subiectele şi bibliografia aferentă trebuie să conţină şi tematici privind respectarea demnităţii umane, protecţia drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului, prevenirii şi combaterii incitării la ură şi discriminare.
Concursul pentru ocuparea funcţiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (1) şi (2)(funcţiile de stat şi teritoriale), cu excepţia celor care beneficiază de statute speciale în condiţiile legii, are două etape:

a) etapa de recrutare care constă în verificarea cunoştinţelor generale şi competenţelor generale necesare ocupării unei funcţii publice, realizată prin concurs naţional;

b) etapa de selecţie care constă în verificarea cunoştinţelor de specialitate şi competenţelor specifice necesare ocupării unei funcţii publice vacante, realizată prin concurs pe post.

Persoanele care promovează concursul naţional prevăzut la lit. a) nu dobândesc calitatea de funcţionar public. Promovarea concursului naţional conferă dreptul de participare la concursul pe post pentru o perioadă de maximum 3 ani de la data promovării concursului naţional. Concursul prevăzut la lit. a) se organizează pe baza unui plan de recrutare a funcţionarilor publici care se elaborează de către Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici şi prin care se previzionează, pentru o perioadă de maximum 3 ani, necesarul de resurse umane din funcţia publică de la nivelul autorităţilor şi instituţiilor publice în cadrul cărora sunt stabilite funcţiile publice prevăzute la art. 385 alin. (1) şi (2), cu excepţia celor care beneficiază de statute speciale în condiţiile legii. Planul de recrutare se supune spre aprobare Guvernului. Informaţiile necesare elaborării Planului de recrutare a funcţionarilor publici, precum şi modalitatea de transmitere a acestora se aprobă prin ordin al preşedintelui Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.
Anunţul privind concursul naţional prevăzut la lit. a) se publică în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a, şi pe site-ul Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, cu cel puţin 30 de zile înainte de data desfăşurării concursului.
Concursurile pentru ocuparea funcţiilor publice vacante din administraţia publică locală sunt concursuri pe post în care se verifică cunoştinţele generale şi cele specifice, precum şi competenţele generale şi cele specifice necesare ocupării funcţiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (3) (în cadrul aparatului propriu al autorităţilor administraţiei publice locale şi al instituţiilor publice subordonate acestora).
Anunţul privind concursul pe post prevăzut la lit. b), respectiv anunţul privind concursul pentru ocuparea funcţiilor publice vacante din administraţia publică locală, se publică pe pagina de internet a instituţiei organizatoare şi pe site-ul Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, cu cel puţin 30 de zile înainte de data desfăşurării concursului. Prin excepţie, termenul de 30 de zile poate fi redus la 15 zile pentru concursul organizat în vederea ocupării funcţiilor publice de execuţie temporar vacante.
La concursul pe post pot participa şi persoane care au deja calitatea de funcţionar public. În cazul în care o persoană care are calitatea de funcţionar public este declarată admisă la concursul pe post organizat pentru ocuparea unei funcţii publice vacante, raportul de serviciu al funcţionarului public încetează, prin una dintre modalităţile prevăzute de lege, şi ia naştere un nou raport de serviciu prin emiterea unui act administrativ de numire în funcţia publică.
Procedura de organizare şi desfăşurare a concursurilor se aprobă prin hotărârea Guvernului, la propunerea ministerului cu atribuţii în domeniul administraţiei publice şi a Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici.

Condiţii de vechime în specialitatea studiilor la ocuparea funcţiilor publice de execuţie şi de conducere.
Condiţiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare ocupării funcţiilor publice de execuţie se stabilesc astfel:

a) un an în specialitatea studiilor necesare exercitării funcţiei publice, pentru ocuparea funcţiilor publice de execuţie de grad profesional asistent;

b) 5 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcţiei publice, pentru ocuparea funcţiilor publice de execuţie de grad profesional principal;

c) 7 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcţiei publice, pentru ocuparea funcţiilor publice de execuţie de grad profesional superior.

Condiţiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare ocupării funcţiilor publice de conducere se stabilesc astfel:

a) 5 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcţiei publice, pentru ocuparea funcţiilor publice de conducere de şef birou, şef serviciu şi secretar general al comunei, precum şi a funcţiilor publice specifice echivalente acestora;

b) 7 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcţiei publice, pentru ocuparea funcţiei publice de conducere, altele decât cele prevăzute la lit. a).

Competenţa de organizare şi desfăşurare a concursului naţional şi a concursului pe post.

Concursul naţional prevăzut la art. 467 alin. (3) lit. a) (etapa de recrutare care constă în verificarea cunoştinţelor generale şi competenţelor generale necesare ocupării unei funcţii publice, realizată prin concurs national) se organizează, în condiţiile legii, de către Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici pe baza Planului de recrutare a funcţionarilor publici. Pentru organizarea şi desfăşurarea concursului naţional, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici poate solicita sprijinul autorităţilor şi instituţiilor publice.

Concursul pe post prevăzut la art. 467 alin. (3) lit. b) (etapa de selecţie care constă în verificarea cunoştinţelor de specialitate şi competenţelor specifice necesare ocupării unei funcţii publice vacante, realizată prin concurs pe post) se organizează şi se desfăşoară, în condiţiile legii, astfel:

a) de către comisia de concurs şi, după caz, de comisia de soluţionare a contestaţiilor, potrivit atribuţiilor ce revin acestor comisii, pentru ocuparea funcţiilor publice din categoria înalţilor funcţionari publici vacante;

b) de către autorităţile şi instituţiile publice în cadrul cărora sunt stabilite funcţiile publice pentru care se organizează concursul prevăzut la art. 467 alin. (3), ai căror conducători au competenţa de numire în funcţiile publice pentru care se organizează concursul pe post, pentru ocuparea funcţiilor publice de conducere şi de execuţie vacante.

Concursurile prevăzute la art. 467 alin. (7) (pentru ocuparea funcţiilor publice vacante din administraţia publică locală sunt concursuri pe post în care se verifică cunoştinţele generale şi cele specifice) pentru ocuparea funcţiilor publice vacante în cadrul aparatului propriu al autorităţilor administraţiei publice locale şi al instituţiilor publice subordonate acestora. sunt organizate şi se desfăşoară, în condiţiile legii, de către autorităţile şi instituţiile publice, ai căror conducători au competenţa de numire în funcţiile publice.

În vederea desfăşurării concursurilor pentru ocuparea funcţiilor publice de conducere şi de execuţie vacante se constituie comisii de concurs şi comisii de soluţionare a contestaţiilor.

Pentru ***concursul pe post*** prevăzut la art. 467 alin. (3) lit. b), respectiv pentru concursul prevăzut la art. 467 alin. (7) organizat **pentru ocuparea funcţiilor publice de conducere**, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici desemnează un reprezentant al acestei instituţii 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 funcţiilor publice de execuţie**, autoritatea sau instituţia publică organizatoare poate solicita Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici desemnarea unui reprezentant pentru a face parte din comisiile de concurs.

În situaţia mai sus prevăzută, reprezentantul Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici poate fi desemnat din cadrul Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici sau, după caz, din cadrul: a) instituţiei prefectului pentru concursurile organizate pentru ocuparea funcţiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (2), la propunerea prefectului judeţului respectiv; b) instituţiei prefectului sau consiliului judeţean pentru ocuparea funcţiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (3).

În cazul în care Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici nu desemnează reprezentanţi sau nu comunică un răspuns în termen de 5 zile lucrătoare de la primirea solicitării, respectiv de la publicarea anunţului, autoritatea sau instituţia publică organizatoare poate solicita instituţiei prefectului sau consiliului judeţean desemnarea unui reprezentant în comisiile de concurs pe post.

Membrii comisiilor de concurs, ai comisiilor de soluţionare a contestaţiilor, precum şi secretarii acestor comisii au dreptul la indemnizaţii acordate in condiţiile şi 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 autorităţile şi instituţiile publice care organizează concursul.

Notificarea prealabilă a Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici cu privire la organizarea concursurilor pe post. Instituţiile şi autorităţile publice înştiinţează Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici cu privire la organizarea unui concurs pe post cu cel puţin 10 zile lucrătoare înainte de data publicării anunţului de concurs. Procedura de înştiinţare a Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici şi lista documentelor necesare aferente înştiinţării, se aprobă prin hotărârea Guvernului.

Amânarea organizării concursului sau examenului la iniţiativa autorităţilor şi instituţiilor publice. Autoritatea sau instituţia publică organizatoare a concursului sau, după caz, a examenului, poate dispune amânarea desfăşurării concursului sau examenului în cazul în care, din motive obiective, nu se pot respecta data şi ora desfăşurării concursului. În această situaţie concursul se amână pentru o perioadă de maximum 15 zile calendaristice, calculate de la data iniţial stabilită pentru desfăşurarea concursului. În situaţia constatării necesităţii amânării concursului, autoritatea sau instituţia publică organizatoare a concursului are obligaţia:

a) să anunţe amânarea prin publicarea pe pagina de internet a Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici a modificărilor intervenite în desfăşurarea concursului;

b) să informeze candidaţii ale căror dosare au fost înregistrate, dacă este cazul, prin orice mijloc de informare care poate fi dovedit.

VI.2. Numirea funcţionarilor publici

Numirea în funcţii publice se face de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice sau, după caz, de persoana care are competenţa legală de numire în condiţiile unor acte normative specifice, prin act administrativ emis în termenele şi în condiţiile legii, pe baza rezultatelor concursului.

Perioada de stagiu. Perioada de stagiu are ca obiect verificarea aptitudinilor profesionale în îndeplinirea atribuţiilor şi responsabilităţilor unei funcţii publice, formarea practică a funcţionarilor publici debutanţi, precum şi cunoaşterea de către aceştia a specificului administraţiei publice şi a exigenţelor acesteia. Durata perioadei de stagiu este de un an.

La terminarea perioadei de stagiu, pe baza rezultatului evaluării activităţii, funcţionarul public debutant va fi:

a) numit funcţionar public de execuţie definitiv în clasa corespunzătoare studiilor absolvite, în funcţiile publice prevăzute la art. 392, în gradul profesional asistent;

b) eliberat din funcţia publică, în cazul în care a obţinut la evaluarea activităţii calificativul necorespunzător.

VI.3. Promovarea funcţionarilor publici şi evaluarea performanţelor profesionale

Promovarea în funcţia publică. Funcţionarul public poate promova în funcţia publică, în condiţiile legii. Promovarea este modalitatea de dezvoltare a carierei prin:

a) ocuparea unei funcţii publice de execuţie de grad profesional imediat superior celui deţinut;

b) ocuparea unei funcţii publice de execuţie dintr-o clasă corespunzătoare studiilor absolvite;

c) ocuparea unei funcţii publice din categoria înalţilor funcţionari publici vacante şi a unei funcţii publice de conducere vacante.

Condiţii generale privind promovarea în funcţia publică. Promovarea în grad profesional şi promovarea în clasă nu sunt condiţionate de existenţa unui post vacant. Promovarea într-o funcţie publică din categoria înalţilor funcţionari publici, precum şi promovarea într-o funcţie publică de conducere este condiţionată de existenţa unui post vacant.

Promovarea în grad profesional. Promovarea în grad profesional este modalitatea de dezvoltare a carierei prin ocuparea unei funcţii publice de execuţie de grad profesional imediat superior celui deţinut

de funcţionarul public. Promovarea în grad profesional se face **prin concurs sau examen**, organizat de către autorităţile şi instituţiile publice, cu încadrarea în fondurile bugetare alocate, prin transformarea postului ocupat de funcţionarul public ca urmare a promovării concursului sau examenului.

Fişa postului funcţionarului public care a promovat în grad profesional se completează cu noi atribuţii şi responsabilităţi sau, după caz, prin creşterea gradului de complexitate a atribuţiilor exercitate. În situaţia promovării în gradul profesional imediat superior celui deţinut de funcţionarul public care ocupă o funcţie publică temporar vacantă, postul aferent funcţiei publice se transformă până la data încetării raporturilor de serviciu ale acestuia, în condiţiile legii.

Condiţii pentru concursul sau examenul de promovare în grad profesional. Pentru a participa la concursul sau examenul de promovare în grad profesional, funcţionarul public trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiţii:

a) să aibă cel puţin 3 ani vechime în gradul profesional al funcţiei publice din care promovează;

b) să fi obţinut un număr minim de credite prin participarea la programe de formare, de perfecţionare, seminare, conferinţe, schimburi de experienţă sau vizite de studiu, în condiţiile legii sau să fi urmat o formă de perfecţionare profesională cu durata de minimum 30 de ore în ultimii 3 ani de activitate;

c) să fi obţinut cel puţin calificativul „bine“ la evaluarea performanţelor individuale în ultimii 2 ani de activitate;

d) să nu aibă o sancţiune disciplinară neradiată.

Promovarea în clasă. Promovarea în clasă este modalitatea de dezvoltare a carierei prin ocuparea unei funcţii publice de execuţie dintr-o clasă superioară celei în care se află funcţia publică deţinută de funcţionarul public. Autorităţile sau instituţiile publice pot organiza examen de promovare în clasă pentru funcţionarii publici care îndeplinesc condiţiile prevăzute la art. 481, în măsura în care apreciază că transformarea postului ocupat de funcţionarul public într-un post cu atribuţii corespunzătoare studiilor de nivel superior este utilă autorităţii sau instituţiei publice.

Promovarea în clasă se face prin examen, care se organizează de către autorităţile şi instituţiile publice, cu încadrarea în fondurile bugetare alocate, prin transformarea postului ocupat de funcţionarul public ca urmare a promovării examenului într-o funcţie publică de execuţie dintr-o clasă superioară, de grad profesional asistent.

Promovarea în clasă nu se poate face pe o funcţie publică de auditor sau de consilier juridic.

Fişa postului funcţionarului public care a promovat în clasă se completează cu noi atribuţii şi responsabilităţi corespunzătoare studiilor de nivel superior sau, după caz, prin creşterea gradului de complexitate a atribuţiilor exercitate.

În situaţia promovării funcţionarului public care ocupă o funcţie publică temporar vacantă postul aferent funcţiei publice se transformă până la data încetării raporturilor de serviciu ale funcţionarului public numit pe perioadă determinată, în condiţiile legii.

Condiţii pentru examenul de promovare în clasă (art. 481). Pentru a participa la examenul de promovare în clasă, funcţionarul public trebuie să îndeplinească următoarele condiţii:

a) să dobândească, ulterior intrării în corpul funcţionarilor publici, o diplomă de studii de nivel superior, în specialitatea în care îşi desfăşoară activitatea sau într-un domeniu considerat util pentru desfăşurarea activităţii de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice;

b) să nu aibă o sancţiune disciplinară neradiată în condiţiile prezentului cod.

Promovarea în funcţia publică de conducere şi în funcţia publică din categoria înalţilor funcţionari publici. Promovarea în funcţia publică din categoria înalţilor funcţionari publici şi promovarea în funcţia publică de conducere este modalitatea de dezvoltare a carierei unui funcţionar public prin ocuparea, în urma promovării concursului, a unei funcţii publice din categoria înalţilor funcţionari publici sau a unei funcţii publice de conducere vacante.

Condiţii pentru concursul sau examenul de promovare în funcţia publică de conducere şi în funcţia publică din categoria înalţilor funcţionari publici. Pentru a participa la concursul de promovare într-o funcţie publică din categoria înalţilor funcţionari publici, funcţionarii publici trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiţii:

a) să fie numiţi într-o funcţie publică din clasa I;

b) să îndeplinească condiţiile prevăzute la art. 394 alin. (4);

c) să nu aibă o sancţiune disciplinară neradiată.

Pentru a participa la concursul de promovare într-o funcţie publică de conducere vacantă, funcţionarii publici trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiţii:

a) să fie numiţi într-o funcţie publică din clasa I;

b) să îndeplinească condiţiile minime de vechime în specialitate prevăzute la art. 468 alin. (2);

c) să îndeplinească condiţiile de studii, precum şi condiţiile specifice necesare ocupării funcţiei publice;

d) să fie absolvenţi cu diplomă ai studiilor universitare de master în domeniul administraţiei publice, management sau în specialitatea studiilor necesare ocupării funcţiei publice;

e) să nu aibă o sancţiune disciplinară neradiată în condiţiile prezentului cod;

f) să fi obţinut un număr minim de credite prin participarea la programe de formare, de perfecţionare, seminare, conferinţe, schimburi de experienţă sau vizite de studiu, în condiţiile legii, sau să fi urmat o formă de perfecţionare 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 şi cel de la alin. (2) lit. f) al prezentului articol se reglementează prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici.

Competenţa de organizare a concursului de promovare în funcţia publică de conducere. Pentru concursurile de promovare în funcţia publică de conducere se aplică în mod corespunzător prevederile art. 467 alin. (8), art. 469 alin. (3)-(9) şi art. 470.

VI.4. Evaluarea performanţelor individuale ale funcţionarilor publici

Evaluarea performanţelor profesionale individuale ale funcţionarilor publici se face anual. Procesul de evaluare a performanţelor profesionale individuale ale funcţionarilor publici **de execuţie şi** a funcţionarilor publici **de conducere** reprezintă aprecierea obiectivă a performanţelor profesionale individuale ale funcţionarilor publici, prin compararea gradului şi a modului de îndeplinire a obiectivelor individuale şi a criteriilor de performanţă stabilite cu rezultatele obţinute în mod efectiv de către funcţionarul public.

Evaluarea performanţelor profesionale individuale ale funcţionarilor publici cuprinde următoarele elemente:

a) evaluarea gradului şi a modului de atingere a obiectivelor individuale;

b) evaluarea gradului de îndeplinire a criteriilor de performanţă.

Pentru aprecierea gradului de atingere a obiectivelor individuale ale funcţionarilor publici se stabilesc indicatori de performanţă. Stabilirea obiectivelor individuale şi a indicatorilor de performanţă trebuie să aibă în vedere corelarea cu atribuţiile şi obiectivele instituţiei în care îşi desfăşoară activitatea funcţionarul public.

Evaluarea performanţelor profesionale individuale ale secretarului general al unităţii administrativ-teritoriale/ subdiviziunii administrativ-teritoriale se realizează de către o comisie de evaluare formată din primar, respectiv preşedintele consiliului judeţean şi 2 consilieri locali, respectiv judeţeni, desemnaţi în acest scop, cu majoritate simplă, prin hotărâre a consiliului local sau judeţean, după caz.

Evaluarea performanţelor profesionale individuale se realizează pentru toţi funcţionarii publici care au desfăşurat efectiv activitate, minimum 6 luni, în anul calendaristic pentru care se realizează evaluarea.

Calificativele obţinute în procesul de evaluare a performanţelor profesionale individuale ale funcţionarilor publici sunt avute în vedere la:

a) promovarea într-o funcţie publică superioară;

b) acordarea de prime, în condiţiile legii;

c) diminuarea drepturilor salariale cu 10% până la următoarea evaluare anuală a performanţelor profesionale individuale, pentru funcţionarii publici care au obţinut calificativul „satisfăcător“;

d) eliberarea din funcţia publică.

Evaluarea performanţelor profesionale individuale se realizează în mod obligatoriu la modificarea, suspendarea şi încetarea raporturilor de serviciu ale funcţionarilor publici.

În cadrul procesului de evaluare a performanţelor profesionale individuale ale funcţionarilor publici se stabilesc cerinţele de formare profesională a funcţionarilor publici.

Procesul de evaluare a performanţelor profesionale individuale ale funcţionarilor publici, precum şi de evaluare a activităţii funcţionarilor publici debutanţi se desfăşoară cu respectarea metodologiei de evaluare a performanţelor individuale ale funcţionarilor publici.

VII. Sancţiunile disciplinare şi răspunderea funcţionarilor publici

VII.1. Tipuri de răspundere.

Încălcarea de către funcţionarii publici, cu vinovăţie, a îndatoririlor de serviciu atrage răspunderea administrativă, civilă sau penală, în condiţiile legii şi ale codului administrativ.

Semnarea, contrasemnarea sau avizarea de către funcţionarii publici a proiectelor de acte administrative şi a documentelor de fundamentare a acestora, cu încălcarea prevederilor legale, atrage răspunderea acestora în condiţiile legii. Funcţionarul public are dreptul de a refuza semnarea, respectiv contrasemnarea ori avizarea actelor şi documentelor, dacă le consideră ilegale, cu respectarea prevederilor art. 437 alin. (3)(în scris şi motivat, dacă apreciză că le consideră ilegale, funcţionarul public are îndatorirea să aducă la cunoştinţă superiorului ierarhic al persoanei care a emis dispoziţia astfel de situaţii; în cazul în care se constată, în condiţiile legii, legalitatea dispoziţiei, funcţionarul public răspunde în condiţiile legii).

Refuzul funcţionarului public de a semna, respectiv de a contrasemna ori aviza actele şi documentele se face în scris şi motivat în termen de 5 zile lucrătoare de la data primirii actelor, cu excepţia situaţiilor în care prin acte normative cu caracter special sunt prevăzute alte termene, şi se înregistrează într-un registru special destinat acestui scop. Funcţionarii publici care refuză să semneze, respectiv să contrasemneze ori avizeze sau care prezintă obiecţii cu privire la legalitate asupra actelor şi documentelor, fără a indica temeiuri juridice, în scris, cu respectarea termenului de 5 zile lucrătoare, răspund în condiţiile legii.

Răspunderea în solidar cu autoritatea sau cu instituţia publică. Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim se poate adresa instanţei judecătoreşti, în condiţiile legii, împotriva autorităţii sau instituţiei 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 acţiunea se admite, plata daunelor se asigură din bugetul autorităţii sau instituţiei publice. Dacă instanţa judecătorească constată vinovăţia funcţionarului public, persoana respectivă va fi obligată la plata daunelor, solidar cu autoritatea sau instituţia publică. Răspunderea juridică a funcţionarului public nu se poate angaja dacă acesta a respectat prevederile legale şi procedurile administrative aplicabile autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea.

a. Răspunderea administrativ-disciplinară. Încălcarea cu vinovăţie de către funcţionarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcţiei publice pe care o deţin şi a normelor de conduită profesională şi civică prevăzute de lege constituie abatere disciplinară şi atrage răspunderea administrativ-disciplinară a acestora.

Constituie abateri disciplinare următoarele fapte(art. 492, alin. 2):

a) întârzierea sistematică în efectuarea lucrărilor;

b) neglijenţa repetată în rezolvarea lucrărilor;

c) absenţa nemotivată de la serviciu;

d) nerespectarea programului de lucru;

e) intervenţiile sau stăruinţele pentru soluţionarea unor cereri în afara cadrului legal;

f) nerespectarea secretului profesional sau a confidenţialităţii lucrărilor cu acest caracter;

g) manifestări care aduc atingere prestigiului autorităţii sau instituţiei publice în care funcţionarul public îşi desfăşoară activitatea;

h) desfăşurarea în timpul programului de lucru a unor activităţi cu caracter politic;

i) refuzul nemotivat de a îndeplini atribuţiile de serviciu;

j) refuzul nemotivat de a se supune controlului de medicina muncii şi expertizelor medicale ca urmare a recomandărilor formulate de medicul de medicina muncii, conform prevederilor legale;

k) încălcarea prevederilor referitoare la îndatoriri şi interdicţii stabilite prin lege pentru funcţionarii publici, altele decât cele referitoare la conflicte de interese şi incompatibilităţi;

l) încălcarea prevederilor referitoare la incompatibilităţi dacă funcţionarul public nu acţionează 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 funcţiei publice şi funcţionarilor publici sau aplicabile acestora.

Sancţiunile 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 funcţie publică de nivel inferior, pe o perioadă de până la un an, cu diminuarea corespunzătoare a salariului;

f) destituirea din funcţia publică.

Ca urmare a săvârşirii abaterilor disciplinare prevăzute mai sus, se aplică următoarele sancţiuni disciplinare:

a) pentru abaterile disciplinare prevăzute la lit. a), b) şi 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 sancţiunile disciplinare prevăzute la alin. (3) lit. b)-f);

c) pentru abaterile disciplinare prevăzute la alin. (2) lit. e)-h), se aplică una dintre sancţiunile disciplinare prevăzute la alin. (3) lit. c)-f);

d) pentru abaterile disciplinare prevăzute la alin. (2) lit. i)-k) şi m), se aplică una dintre sancţiunile disciplinare prevăzute la alin. (3);

e) pentru abaterile disciplinare prevăzute la alin. (2) lit. l), se aplică sancţiunea disciplinară prevăzută la alin. (3) lit. f), în condiţiile prevăzute la art. 520;

f) pentru abaterile disciplinare prevăzute la alin. (2) lit. n), se aplică una dintre sancţiunile disciplinare prevăzute la alin. (3).

Pentru funcţionarii publici de execuţie sancţiunea prevăzută la alin. (3) lit. e) se aplică prin transformarea funcţiei publice pe care o ocupă, pe perioada de executare a sancţiunii disciplinare. Pentru funcţionarii publici de conducere în situaţia în care sancţiunea prevăzută la alin. (3) lit. e) nu se poate aplica pentru că nu există o funcţie publică de conducere de nivel inferior vacantă în cadrul autorităţii sau instituţiei publice, se aplică sancţiunea disciplinară prevăzută la alin. (3) lit. c).

La individualizarea sancţiunii disciplinare, se va ţine seama de cauzele şi gravitatea abaterii disciplinare, împrejurările în care aceasta a fost săvârşită, gradul de vinovăţie şi consecinţele abaterii, comportarea generală în timpul serviciului a funcţionarului public, precum şi de existenţa în antecedentele acestuia a altor sancţiuni disciplinare care nu au fost radiate în condiţiile prezentului cod.

În caz de concurs de abateri disciplinare, se aplică sancţiunea disciplinară aferentă abaterii disciplinare celei mai grave.

Sancţiunile 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 săvârşirii abaterii disciplinare, cu excepţia abaterii disciplinare prevăzute la alin. (2) lit. l) cu privire la incompatibilităţi, pentru care sancţiunea disciplinară se aplică în condiţiile prevăzute la art. 520 lit. b).

În cazul în care fapta funcţionarului public a fost sesizată ca abatere disciplinară şi ca infracţiune, procedura angajării răspunderii disciplinare se suspendă până la dispunerea clasării ori renunţării la urmărirea penală sau până la data la care instanţa judecătorească dispune achitarea, renunţarea la aplicarea pedepsei, amânarea aplicării pedepsei sau încetarea procesului penal. În aceste situaţii, procedura angajării răspunderii disciplinare se reia şi sancţiunea disciplinară se aplică în termen de cel mult un an de la data reluării.

Pe perioada cercetării administrative, în situaţia în care funcţionarul public a cărui faptă a fost sesizată ca abatere disciplinară poate influenţa cercetarea administrativă, conducătorul autorităţii sau instituţiei publice are obligaţia de a interzice accesul acestuia la documentele care pot influenţa cercetarea sau, după caz, de a dispune mutarea temporară a funcţionarului public în cadrul autorităţii ori instituţiei publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorităţii ori instituţiei publice. Măsura se dispune pe întreaga durată pe care funcţionarul public poate influenţa cercetarea administrativă.

În situaţia în care în cazul funcţionarilor publici de conducere nu este posibilă aplicarea prevederilor anterior precizate, persoana care are competenţa numirii în funcţia publică are obligaţia să dispună mutarea temporară a funcţionarului public într-o funcţie publică corespunzătoare nivelului de studii, cu menţinerea drepturilor salariale avute.

Aplicarea sancţiunilor disciplinare. Sancţiunile disciplinare prevăzute la art. 492 alin. (3) lit. b)-f) nu pot fi aplicate decât după **cercetarea prealabilă** a faptei săvârşite **şi după audierea funcţionarului public**. Audierea funcţionarului public trebuie consemnată în scris, sub sancţiunea nulităţii. Refuzul funcţionarului public de a se prezenta la audieri sau de a semna o declaraţie privitoare la abaterile disciplinare care i se impută se consemnează într-un proces-verbal şi nu împiedică finalizarea cercetării prealabile şi aplicarea sancţiunii.

Sancţiunea disciplinară prevăzută la art. 492 alin. (3) lit. f) se aplică şi direct de către persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică, în situaţiile prevăzute la art. 520 lit. b). Sancţiunea disciplinară prevăzută la art. 492 alin. (3) lit. a) se poate aplica şi direct de către conducătorul instituţiei publice, cu aplicarea corespunzătoare a dispoziţiilor alin. (1). Sancţiunile disciplinare prevăzute la art. 492 alin. (3) lit. b)-f) se aplică de conducătorul instituţiei publice, la propunerea comisiei de disciplină.

Comisia de disciplină. În cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice se constituie comisii de disciplină având următoarea competenţă:

a) analizarea faptelor sesizate ca abateri disciplinare prevăzute la art. 492 alin. (2), cu excepţia abaterii disciplinare referitoare la incompatibilităţi prevăzută la art. 492 alin. (2) lit. l);

b) propunerea sancţiunii disciplinare aplicabile funcţionarilor publici;

c) sesizarea autorităţii responsabile de asigurarea integrităţii în exercitarea demnităţilor şi funcţiilor publice şi prevenirea corupţiei instituţionale pentru abaterea disciplinară referitoare la incompatibilităţi prevăzută la art. 492 alin. (2) lit. l), în vederea verificării şi soluţionării.

Din comisia de disciplină face parte şi cel puţin un reprezentant al organizaţiei sindicale reprezentative sau, după caz, un reprezentant desemnat prin votul majorităţii funcţionarilor publici pentru care este organizată comisia de disciplină, în cazul în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcţionarii publici nu sunt organizaţi în sindicat.

Comisia de disciplină poate desemna unul sau mai mulţi membri şi, după caz, poate solicita compartimentelor de control din cadrul autorităţilor sau instituţiilor publice să cerceteze faptele sesizate şi să prezinte rezultatele activităţii de cercetare.

Comisia de disciplină pentru înalţii funcţionari publici este compusă din 5 înalţi funcţionari publici, numiţi prin decizie a prim-ministrului, la propunerea ministrului cu atribuţii în domeniul administraţiei publice şi a preşedintelui Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, cu aplicarea corespunzătoare a prevederilor art. 396 alin. (2) şi alin. (5)-(10).

Comisia de disciplină pentru secretarii generali ai comunelor, oraşelor şi sectoarelor municipiului Bucureşti se constituie la nivelul judeţului, respectiv municipiului Bucureşti, prin ordin al prefectului şi este compusă din:

a) subprefectul care are atribuţii în domeniul verificării legalităţii;

b) secretarul general al judeţului sau secretarul general al municipiului Bucureşti, după caz;

c) un membru desemnat de majoritatea secretarilor generali ai unităţilor administrativ-teritoriale din judeţul respectiv sau de secretarii generali ai sectoarelor municipiului Bucureşti, după caz.

Membrii supleanţi pentru comisia de disciplină pentru secretarii generali ai comunelor, oraşelor şi sectoarelor municipiului Bucureşti sunt: a) secretarul general al unităţii administrativ-teritoriale reşedinţă de judeţ sau secretarul general al unui sector al municipiului Bucureşti, după caz; b) un reprezentant al instituţiei prefectului din judeţul respectiv; c) un membru desemnat de majoritatea secretarilor generali ai unităţilor administrativ-teritoriale din judeţul respectiv.

Comisia de disciplină pentru secretarii generali ai judeţelor şi secretarul general al Municipiului Bucureşti se constituie la nivel naţional, prin ordin al preşedintelui Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, şi este compusă din:

a) un funcţionar public din cadrul ministerului cu atribuţii în domeniul administraţiei publice;

b) un funcţionar public din cadrul Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici;

c) un secretar general al judeţului, desemnat de majoritatea secretarilor generali ai judeţelor şi de secretarul general al municipiului Bucureşti.

Pentru această situaţie, membrii supleanţi sunt: a) un funcţionar public din cadrul ministerului cu atribuţii în domeniul administraţiei publice; b) un funcţionar public din cadrul Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici; c) un secretar general al judeţului, desemnat de majoritatea secretarilor generali ai judeţelor şi de secretarul general al municipiului Bucureşti.

Modul de constituire, organizare şi funcţionare a comisiilor de disciplină, precum şi componenţa, atribuţiile, modul de sesizare şi procedura de lucru ale acestora se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici.

Căi de atac. Funcţionarul public nemulţumit de sancţiunea aplicată se poate adresa instanţei de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziţiei de sancţionare.

Cazierul administrativ. Pentru evidenţierea situaţiei disciplinare a funcţionarilor publici, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici eliberează caziere administrative.

Cazierul administrativ este un act care cuprinde sancţiunile disciplinare aplicate funcţionarului public şi care nu au fost radiate în condiţiile legii. Cazierul administrativ este eliberat la solicitarea:

a) funcţionarului public, pentru propria situaţie disciplinară;

b) conducătorului autorităţii sau instituţiei publice în care funcţionarul public îşi desfăşoară activitatea;

c) conducătorului autorităţii sau instituţiei publice în cadrul căreia se află funcţia publică din categoria înalţilor funcţionari publici vacantă sau funcţia publică de conducere vacantă, pentru funcţionarii publici care candidează la concursul de promovare organizat în vederea ocupării acesteia;

d) preşedintelui comisiei de disciplină, pentru funcţionarul public aflat în procedura de cercetare administrativă;

e) altor persoane prevăzute de lege.

Radierea sancţiunilor disciplinare. Sancţiunile disciplinare se radiază de drept, după cum urmează:

a) în termen de 6 luni de la aplicare, sancţiunea disciplinară prevăzută la art. 492 alin. (3) lit. a);

b) la expirarea termenului pentru care au fost aplicate, sancţiunile disciplinare prevăzute la art. 492 alin. (3) lit. b)-e);

c) în termen de 3 ani de la aplicare, sancţiunea prevăzută la art. 492 alin. (3) lit. f); d) de la data comunicării hotărârii judecătoreşti definitive prin care s-a anulat actul administrativ de sancţionare disciplinară a funcţionarului public.

Radierea sancţiunilor disciplinare prevăzute la lit. a)-c) se constată prin act administrativ al conducătorului autorităţii sau instituţiei publice.

b. Răspunderea contravenţională. Răspunderea contravenţională a funcţionarilor publici se angajează în cazul în care aceştia au săvârşit o contravenţie în timpul şi în legătură cu sarcinile de serviciu. Împotriva procesului-verbal de constatare a contravenţiei şi de aplicare a sancţiunii funcţionarul public se poate adresa cu plângere la judecătoria în a cărei circumscripţie îşi are sediul autoritatea sau instituţia publică în care este numit funcţionarul public sancţionat.

c. **Răspunderea civilă.** Răspunderea civilă a funcţionarului public se angajează(art. 499):

a) pentru pagubele produse cu vinovăţie patrimoniului autorităţii sau instituţiei publice în care funcţionează;

b) pentru nerestituirea în termenul legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit;

c) pentru daunele plătite de autoritatea sau instituţia publică, în calitate de comitent, unor terţe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătoreşti definitive.

Ordinul sau dispoziţia de imputare. Repararea pagubelor aduse autorităţii sau instituţiei publice în situaţiile prevăzute la art. 499 lit. a) şi b) se dispune prin emiterea de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice a unui ordin sau a unei dispoziţii de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei, sau, după caz, prin asumarea unui angajament de plată, iar în situaţia prevăzută la lit. c) a aceluiaşi articol, pe baza hotărârii judecătoreşti definitive. Împotriva ordinului sau dispoziţiei de imputare funcţionarul public în cauză se poate adresa instanţei de contencios administrativ, în condiţiile legii.

Ordinul sau dispoziţia de imputare rămasă definitivă ca urmare a neintroducerii ori respingerii acţiunii la instanţa de contencios administrativ constituie titlu executoriu. Dreptul conducătorului autorităţii sau instituţiei publice de a emite ordinul sau dispoziţia de imputare se prescrie în termen de 3 ani de la data producerii pagubei.

d. Măsuri suplimentare asociate angajării răspunderii penale. Răspunderea funcţionarului public pentru infracţiunile săvârşite în timpul serviciului sau în legătură cu atribuţiile funcţiei publice pe care o ocupă se angajează potrivit legii penale.

În situaţia în care fapta funcţionarului public poate fi considerată abatere disciplinară, va fi sesizată comisia de disciplină competentă.

De la momentul punerii în mişcare a acţiunii penale, în situaţia în care funcţionarul public poate influenţa cercetarea, persoana care are competenţa numirii în funcţia publică are obligaţia să dispună mutarea temporară a funcţionarului public în cadrul autorităţii ori instituţiei publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorităţii ori instituţiei publice. Măsura se dispune pe întreaga durată pe care funcţionarul public poate influenţa cercetarea.

În situaţia în care în cazul funcţionarilor publici de conducere nu este posibilă aplicarea prevederilor anterioare, persoana care are competenţa numirii în funcţia publică are obligaţia să dispună mutarea temporară a funcţionarului public într-o funcţie publică corespunzătoare nivelului de studii, cu menţinerea drepturilor salariale avute.

VIII. Modificarea, suspendarea şi încetarea raporturilor de serviciu

A. Modificarea raportului de serviciu

Modificarea raporturilor de serviciu ale funcţionarilor publici are loc prin următoarele modalităţi:

a) delegare;

b) detaşare;

c) transfer;

d) mutarea definitivă în cadrul autorităţii sau instituţiei publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorităţii sau instituţiei publice, în condiţiile prezentului cod;

e) mutarea temporară în cadrul autorităţii sau instituţiei publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorităţii sau instituţiei publice, în condiţiile prezentului cod;

f) exercitarea cu caracter temporar a unei funcţii publice de conducere sau din categoria înalţilor funcţionari publici;

g) promovare;

h) mobilitatea în cadrul categoriei înalţilor funcţionari publici.

În cazul funcţionarilor publici numiţi 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 numiţi.

Funcţionarilor publici numiţi într-o funcţie publică de grad profesional debutant li se pot aplica numai modalităţile de modificare temporară a raporturilor de serviciu prevăzute la lit. a), b) şi e).

Funcţionarii publici numiţi pe durată determinată, precum şi funcţionarii publici debutanţi pot fi promovaţi în condiţiile prevăzute de prezentul cod.

Funcţionarilor publici care exercită funcţia publică în temeiul unui raport de serviciu cu timp parţial nu le sunt aplicabile modalităţile de modificare temporară a raporturilor de serviciu prevăzute la lit. a), b), e) şi f).

Modificarea raporturilor de serviciu ale funcţionarilor publici se dispune *prin act administrativ al persoanei care are competenţa de numire*, cu aplicarea corespunzătoare a prevederilor art. 528 şi 530 din codul administrativ.

Perioada în care funcţionarul public de execuţie a avut raporturile de serviciu modificate temporar pe o funcţie publică de acelaşi nivel sau de nivel inferior, în condiţiile prezentului cod, constituie vechime în gradul profesional al funcţiei publice de execuţie pe care funcţionarul public o deţine.

Mobilitatea în cadrul categoriei înalţilor funcţionari publici. Înalţii funcţionari publici sunt supuşi mobilităţii în funcţie şi prezintă disponibilitate la numirile în funcţiile publice din categoria înalţilor funcţionari publici.

Mobilitatea înalţilor funcţionari publici cuprinde ansamblul activităţilor şi deciziilor generatoare de modificări ale raporturilor de serviciu ale înalţilor funcţionari publici, în cadrul categoriei înalţilor funcţionari publici, realizate în interes public, pentru desfăşurarea activităţii autorităţilor şi instituţiilor publice, precum şi pentru dezvoltarea profesională a înalţilor funcţionari publici.

În situaţia în care în cadrul categoriei înalţilor funcţionari publici nu există funcţie vacantă în vederea aplicării mobilităţii, mobilitatea poate fi dispusă, motivat, pe o funcţie publică de conducere, numai cu acordul scris al funcţionarului public.

Mobilitatea înalţilor funcţionari publici se realizează cu respectarea principiilor privind legalitatea, imparţialitatea, obiectivitatea şi transparenţa.

Mobilitatea nu poate fi realizată:

a) în acelaşi timp pentru toţi înalţii funcţionari publici dintr-o autoritate sau instituţie publică;

b) decât cel mult o dată pe an, pentru acelaşi funcţionar public; prin excepţie, mobilitatea se poate realiza mai mult de o dată într-un an de activitate la cererea înaltului funcţionar public.

Înaltul funcţionar public poate refuza mobilitatea dacă se află în una dintre următoarele situaţii: a) graviditate; b) îşi creşte singur copilul minor; c) starea sănătăţii, dovedită cu certificat medical, face contraindicată mobilitatea; d) motive familiale temeinice.

Refuzul neîntemeiat de a da curs mobilităţii atrage eliberarea din funcţia publică, în condiţiile legii.

Delegarea. Delegarea reprezintă o modalitate de modificare a raporturilor de serviciu ale funcţionarului public prin schimbarea locului muncii şi în legătură cu atribuţiile stabilite prin fişa de post a acestuia. Delegarea se dispune în interesul autorităţii sau instituţiei publice în care este încadrat funcţionarul public, pe o perioadă de cel mult 60 de zile calendaristice într-un an.

Funcţionarul public poate refuza delegarea dacă se află în una dintre următoarele situaţii:

a) graviditate;

b) îşi creşte singur copilul minor;
c) starea sănătăţii, dovedită cu certificat medical, face contraindicată delegarea;
d) motive familiale temeinice de natură a justifica refuzul de a da curs delegării.

Delegarea pe o perioadă mai mare de 60 de zile calendaristice în cursul unui an calendaristic se poate dispune numai cu acordul scris al funcţionarului public. Pe timpul delegării funcţionarul public îşi păstrează funcţia publică şi salariul, iar, în cazul în care delegarea se face într-o altă localitate decât cea în care funcţionarul public îşi desfăşoară activitatea, autoritatea sau instituţia publică care îl deleagă este obligată să suporte costul integral al transportului, cazării şi al indemnizaţiei de delegare.

Detaşarea. Detaşarea se dispune în interesul autorităţii sau instituţiei publice în care urmează să îşi desfăşoare activitatea funcţionarul public, pentru o perioadă de cel mult 6 luni. În cursul unui an calendaristic un funcţionar public poate fi detaşat mai mult de 6 luni numai cu acordul său scris.

Detaşarea se poate dispune pe o funcţie publică vacantă sau temporar vacantă.

Detaşarea se poate dispune pe o funcţie publică de acelaşi nivel, cu respectarea categoriei, clasei şi gradului profesional al funcţionarului public, sau într-o funcţie publică de nivel inferior. Funcţionarul public poate fi detaşat pe o funcţie publică de nivel inferior numai cu acordul său scris.

Funcţionarul public trebuie să îndeplinească condiţiile de studii şi condiţiile specifice pentru ocuparea funcţiei publice pe care urmează să fie detaşat.

Detaşarea se poate dispune pe o funcţie publică de conducere sau din categoria înalţilor funcţionari publici, cu aplicarea corespunzătoare a dispoziţiilor art. 509, dacă funcţionarul public îndeplineşte condiţiile de studii, de vechime în specialitatea studiilor, precum şi condiţiile specifice necesare ocupării funcţiei publice, în condiţiile prezentului cod.

Funcţionarii publici cu statut special, precum şi funcţionarii publici care ocupă funcţii publice specifice pot fi detaşaţi pe funcţii publice generale sau pe funcţii specifice cu înştiinţarea prealabilă a Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, cu 10 zile înainte de dispunerea măsurii.

Funcţionarii publici pot fi detaşaţi şi pe funcţii publice cu statut special, precum şi în funcţii publice specifice cu înştiinţarea prealabilă a Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, cu 10 zile înainte de dispunerea măsurii, în condiţiile prezentului cod.

Detaşarea se dispune prin act administrativ al persoanei care are competenţa legală de numire a funcţionarului public detaşat, la propunerea conducătorului autorităţii sau instituţiei publice în care urmează să îşi desfăşoare activitatea funcţionarul public detaşat.

Funcţionarul public poate refuza detaşarea dacă se află în una dintre următoarele situaţii:
a) graviditate;
b) îşi creşte singur copilul minor;
c) starea sănătăţii, dovedită cu certificat medical, face contraindicată detaşarea;
d) detaşarea se face într-o localitate în care nu i se asigură cazare, în condiţiile legii;
e) este singurul întreţinător de familie;
f) motive familiale temeinice justifică refuzul de a da curs detaşării.

Pe perioada detaşării funcţionarul public îşi păstrează funcţia publică şi salariul. Dacă salariul corespunzător funcţiei publice pe care este detaşat este mai mare, el are dreptul la acest salariu. Pe timpul detaşării în altă localitate autoritatea sau instituţia publică beneficiară este obligată să îi suporte costul integral al transportului, dus şi întors, cel puţin o dată pe lună, al cazării şi al indemnizaţiei de detaşare.

Transferul. Transferul poate avea loc după cum urmează: a) în interesul serviciului;
b) la cererea funcţionarului public.

Transferul se poate face pe o funcţie publică vacantă de acelaşi nivel, cu respectarea categoriei, clasei şi gradului profesional al funcţionarului public, sau într-o funcţie publică vacantă de nivel inferior.

Pentru funcţionarii publici de execuţie prin funcţie publică de nivel inferior se înţelege orice funcţie publică cu grad profesional mai mic decât gradul profesional al funcţiei publice deţinute sau de clasă de nivel inferior.

Pentru funcţionarii publici de conducere prin funcţie publică de nivel inferior se înţelege o funcţie publică de conducere situată ierarhic la un nivel inferior funcţiei publice deţinute, potrivit ierarhizării prevăzute la art. 390, precum şi orice funcţie publică de execuţie.

Funcţionarul public trebuie să îndeplinească condiţiile de studii, condiţiile de vechime şi condiţiile specifice pentru ocuparea funcţiei publice în care urmează să fie transferat. Verificarea condiţiilor de realizare a transferului este în sarcina conducătorului autorităţii sau instituţiei publice la care se transferă funcţionarul public.

Transferul în interesul serviciului se face la solicitarea conducătorului autorităţii sau instituţiei publice în care urmează să îşi desfăşoare activitatea funcţionarul public, cu acordul scris al funcţionarului public şi cu aprobarea conducătorului autorităţii sau instituţiei publice în care este numit funcţionarul public.

În cazul transferului în interesul serviciului în altă localitate decât cea în care îşi are sediul autoritatea sau instituţia publică de la care se transferă, funcţionarul public transferat are dreptul la o indemnizaţie egală cu salariul net calculat la nivelul salariului din luna anterioară celei în care se transferă şi la un concediu plătit de 5 zile lucrătoare. Plata acestor drepturi se suportă de autoritatea sau instituţia publică la care se face transferul, în termen de cel mult 15 zile de la data aprobării transferului. Nu beneficiază de dreptul la indemnizaţie funcţionarii publici care au domiciliul în localitatea în care îşi are sediul autoritatea sau instituţia publică la care se transferă.

Transferul la cerere se face la solicitarea funcţionarului public şi cu aprobarea conducătorului autorităţii sau instituţiei publice în care urmează să îşi desfăşoare activitatea funcţionarul public. Autoritatea sau instituţia publică în cadrul căreia s-a aprobat transferul la cerere al funcţionarului public înştiinţează cu celeritate autoritatea sau instituţia publică în cadrul căreia îşi desfăşoară activitatea funcţionarul public, despre aprobarea cererii de transfer. În termen de maximum 10 zile lucrătoare de la primirea înştiinţării, conducătorul autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea funcţionarul public are obligaţia să emită actul administrativ de modificare a raporturilor de serviciu ale funcţionarului public, cu precizarea datei de la care operează transferul la cerere. Data de la care operează transferul la cerere nu poate depăşi 30 de zile calendaristice de la data emiterii actului administrativ.

Autorităţile sau instituţiile publice pot aproba proceduri interne de selecţie a funcţionarilor publici prin transfer, respectiv de verificare a condiţiilor de realizare a transferului.

În cazul înalţilor funcţionari publici, transferul se poate dispune numai pe o funcţie publică de conducere sau de execuţie.

Prin excepţie de la prevederile alin. (8), transferul la cerere în cazul înalţilor funcţionari publici se dispune de către persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică, la solicitarea motivată a înaltului funcţionar public şi cu aprobarea conducătorului autorităţii sau instituţiei publice în a cărei structură se găseşte funcţia publică de conducere sau de execuţie vacantă pe care urmează a fi transferat.

Mutarea. Mutarea în cadrul autorităţii sau instituţiei publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorităţii sau instituţiei publice poate fi definitivă ori temporară.

Mutarea definitivă poate avea loc pe o funcţie publică vacantă de acelaşi nivel, cu respectarea categoriei, clasei şi gradului profesional al funcţionarului public sau într-o funcţie publică vacantă de nivel inferior. Funcţionarul public trebuie să îndeplinească condiţiile de studii, condiţiile de vechime şi condiţiile specifice pentru ocuparea funcţiei publice în care urmează să fie mutat. Prevederile art. 506 alin. (3) şi (4) se aplică în mod corespunzător.

Mutarea definitivă poate avea loc:

a) din dispoziţia conducătorului autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea funcţionarul public, cu acordul scris al funcţionarului public;

b) la solicitarea justificată a funcţionarului public, cu aprobarea conducătorului autorităţii sau instituţiei publice.

În cazul înalţilor funcţionari publici, mutarea definitivă se poate dispune pe o funcţie publică vacantă de conducere sau de execuţie în cadrul autorităţii sau instituţiei publice în care acesta îşi desfăşoară activitatea de persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică, la solicitarea

motivată a înaltului funcţionar public şi cu aprobarea conducătorului autorităţii sau instituţiei publice, dacă funcţionarul public îndeplineşte condiţiile de studii, condiţiile de vechime şi condiţiile specifice pentru ocuparea funcţiei publice în care se dispune mutarea.

În cazuri temeinic justificate, mutarea definitivă a unui funcţionar public de execuţie se poate dispune de conducătorul autorităţii sau instituţiei publice, motivat, cu repartizarea postului corespunzător funcţiei deţinute de funcţionarul public şi cu acordul scris al funcţionarului public, în măsura în care nu este afectată organigrama autorităţii sau instituţiei publice.

Dacă mutarea definitivă se dispune în altă localitate decât cea în care îşi are sediul autoritatea sau instituţia publică de la care se dispune mutarea, funcţionarul public beneficiază de drepturile prevăzute la art. 506 alin. (7)

Mutarea temporară pe o altă funcţie publică vacantă sau temporar vacantă se dispune motivat, în interesul autorităţii sau instituţiei publice, de către conducătorul autorităţii ori instituţiei publice, pe o funcţie publică de acelaşi nivel, cu respectarea categoriei, clasei şi gradului profesional al funcţionarului public, pentru o perioadă de maximum 6 luni într-un an calendaristic. În cursul unui an calendaristic un funcţionar public poate fi mutat mai mult de 6 luni numai cu acordul său scris. Funcţionarul public trebuie să îndeplinească condiţiile de studii şi condiţiile de vechime pentru ocuparea funcţiei publice în care urmează să fie mutat.

Mutarea temporară a unui funcţionar public de execuţie se poate dispune de conducătorul autorităţii sau instituţiei publice, motivat, cu repartizarea postului corespunzător funcţiei deţinute de funcţionarul public, pentru o perioadă de maximum 6 luni într-un an calendaristic, în măsura în care nu este afectată organigrama autorităţii sau instituţiei publice.

În mod excepţional, mutarea temporară sau definitivă poate fi solicitată de funcţionarul public în cazul în care starea sănătăţii, dovedită pe baza unui examen de specialitate, nu îi mai permite desfăşurarea activităţii în acel compartiment. Mutarea temporară sau definitivă se face în condiţiile prezentului cod, dacă funcţionarul public în cauză este apt profesional să îndeplinească atribuţiile care îi revin.

Drepturi ale funcţionarului public în situaţia mutării. Dacă mutarea se dispune în altă localitate decât cea în care îşi are sediul autoritatea sau instituţia publică de la care se dispune mutarea, funcţionarul public beneficiază de drepturile prevăzute la art. 506 alin. (7).

Funcţionarul public poate refuza mutarea în altă localitate decât cea în care îşi are sediul autoritatea sau instituţia publică de la care se dispune mutarea, dacă se află în una dintre situaţiile prevăzute la art. 505 alin. (9). Refuzul nejustificat constituie abatere disciplinară.

Pe perioada mutării temporare în altă localitate autoritatea sau instituţia publică beneficiară este obligată să îi suporte costul integral al transportului, dus şi întors, cel puţin o dată pe lună, al cazării şi al indemnizaţiei de mutare a funcţionarului public. Cuantumul indemnizaţiei de mutare este egal cu cuantumul reglementat în legislaţia în vigoare pentru indemnizaţia de detaşare.

Exercitarea cu caracter temporar a unei funcţii publice de conducere sau din categoria înalţilor funcţionari publici.

Exercitarea cu caracter temporar a unei funcţii publice de conducere, vacante sau temporar vacante, se realizează prin promovarea temporară a unui funcţionar public, prin act administrativ al persoanei care are competenţa de numire în funcţia publică, cu respectarea condiţiilor de comunicare, prevăzute de prezentul cod.

Pentru a putea fi promovat temporar, funcţionarul public trebuie să îndeplinească condiţiile de studii şi de vechime în specialitatea studiilor pentru ocuparea funcţiei publice şi să nu aibă o sancţiune disciplinară aplicată, care nu a fost radiată, în condiţiile prezentului cod.

În mod excepţional, la propunerea justificată a conducătorului autorităţii sau instituţiei publice în al cărei stat de funcţii există funcţia publică corespunzătoare categoriei înalţilor funcţionari publici vacantă sau temporar vacantă, exercitarea cu caracter temporar a acesteia poate fi realizată de funcţionari publici sau, după caz, de funcţionari publici cu statut special care îndeplinesc condiţiile prevăzute mai sus, cu notificare prealabilă a Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, cu 10 zile înainte de dispunerea măsurii. Această măsură se dispune prin act administrativ al persoanei care are competenţa legală de

numire în funcţia publică corespunzătoare categoriei înalţilor funcţionari publici, în condiţiile în care, din motive obiective, funcţia publică nu a putut fi ocupată prin mobilitate.

Dacă salariul corespunzător funcţiei publice pe care o exercită cu caracter temporar este mai mare, funcţionarul public are dreptul la acest salariu.

Perioada în care funcţionarul public de execuţie a exercitat cu caracter temporar în condiţiile prezentului cod o funcţie publică de conducere sau o funcţie publică din categoria înalţilor funcţionari publici constituie vechime în gradul profesional al funcţiei publice de execuţie pe care funcţionarul public o deţine.

Dispunerea exercitării cu caracter temporar a unei funcţii publice de conducere. Exercitarea cu caracter temporar a unei funcţii publice de conducere vacante se dispune în condiţiile prevăzute la art. 509 de către persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică, pentru o perioadă de maximum 6 luni într-un an calendaristic, cu notificare prealabilă a Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, cu 10 zile înainte de dispunerea măsuri. În mod excepţional, perioada prevăzută la alin. (1) poate fi prelungită cu maximum 3 luni, cu notificare prealabilă a Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, cu 10 zile înainte de dispunerea măsurii, dacă autoritatea sau instituţia publică a organizat concurs de recrutare ori promovare şi funcţia publică nu a fost ocupată, în condiţiile legii.

Exercitarea cu caracter temporar a unei funcţii publice de conducere sau din categoria înalţilor funcţionari publici temporar vacante. Dacă funcţia publică este temporar vacantă, măsura prevăzută la art. 509 alin. (1) şi (3) se dispune de către persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică, până la data încetării suspendării din funcţia publică, a detaşării titularului funcţiei publice, până la radierea de drept a sancţiunii disciplinare prevăzute la art. 492 alin. (3) lit. e) sau, după caz, în situaţia în care funcţionarul public de conducere exercită cu caracter temporar o altă funcţie publică de conducere vacantă sau temporar vacantă ori din categoria înalţilor funcţionari publici, până la expirarea perioadei pentru care s-a dispus exercitarea cu caracter temporar, în condiţiile legii.

B. Suspendarea raportului de serviciu

Suspendarea raporturilor de serviciu. Tipuri de suspendare.

Suspendarea raporturilor de serviciu ale funcţionarilor publici poate interveni de drept, la iniţiativa funcţionarului public sau prin acordul părţilor. Suspendarea de drept a raporturilor de serviciu şi suspendarea raporturilor de serviciu la iniţiativa funcţionarului public se constată prin act administrativ, iar suspendarea prin acordul părţilor se aprobă prin act administrativ de către persoana care are competenţa de numire, la cererea funcţionarului public, cu aplicarea corespunzătoare a dispoziţiilor art. 528 şi art. 531.

Suspendarea raportului de serviciu are ca efecte juridice suspendarea prestării muncii de către funcţionarul public şi a plăţii drepturilor de natură salarială de către autoritatea sau instituţia publică.

Pe perioada suspendării, raporturile de serviciu ale funcţionarilor publici nu pot înceta şi nu pot fi modificate decât din iniţiativa sau cu acordul funcţionarului public în cauză.

Prin excepţie de la prevederile alin. (3), în cazul în care în perioada de suspendare a raporturilor de serviciu intervine o situaţie de încetare de drept a raporturilor de serviciu, cauza de încetare de drept prevalează. Prin excepţie de la dispoziţiile alin. (3), în cazul în care în perioada suspendării raporturilor de serviciu intervine o situaţie de eliberare din funcţia publică prevăzută la art. 519 alin. (1) lit. a), b) sau d), cauza de eliberare din funcţia publică prevalează.

Încetarea suspendării raporturilor de serviciu poate avea loc şi anterior termenului maxim pentru care a fost constatată, respectiv aprobată, la solicitarea funcţionarului public, cu aplicarea corespunzătoare a procedurii prevăzute de prezentul cod. În această situaţie funcţionarul public trebuie să înştiinţeze autoritatea sau instituţia publică despre intenţia sa cu cel puţin 30 de zile înainte de data reluării activităţii, pentru situaţia în care suspendarea s-a efectuat pentru o perioadă de timp mai mare de 60 de zile.

Reluarea activităţii se dispune prin act administrativ al persoanei care are competenţa legală de numire în funcţia publică.

Persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică are obligaţia să asigure, în termen de maximum 3 zile lucrătoare de la expirarea perioadei de suspendare, respectiv în termenul stabilit conform alin. (6), condiţiile necesare reluării activităţii de către funcţionarul public.

Pe perioada suspendării raportului de serviciu autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia să rezerve postul aferent funcţiei publice.

Suspendarea de drept a raporturilor de serviciu. Raportul de serviciu se suspendă de drept atunci când funcţionarul public se află în una dintre următoarele situaţii:

a) este numit într-o funcţie de demnitate publică, pentru perioada respectivă;

b) este ales, într-o funcţie de demnitate publică, pentru perioada respectivă;

c) este desemnat să desfăşoare activităţi în cadrul unor misiuni diplomatice ale României ori în cadrul unor organisme sau instituţii ale Uniunii Europene sau în alte organisme sau instituţii de drept public internaţional, ca reprezentant al autorităţii sau instituţiei publice sau al statului român, pentru perioada respectivă;

d) îndeplineşte serviciul militar la declararea mobilizării şi a stării de război sau la instituirea stării de asediu;

e) este arestat preventiv, se află în arest la domiciliu, precum şi în cazul în care, faţă de acesta s-a dispus, în condiţiile Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările şi completările ulterioare, luarea măsurii controlului judiciar ori a măsurii controlului judiciar pe cauţiune, dacă în sarcina acestuia au fost stabilite obligaţii care împiedică exercitarea raportului de serviciu;

f) în caz de carantină, în condiţiile legii;

g) concediu de maternitate, în condiţiile legii;

h) este dispărut, iar dispariţia a fost constatată prin hotărâre judecătorească definitivă;

i) concediu pentru incapacitate temporară de muncă, pe o perioadă mai mare de o lună, în condiţiile legii;

j) în caz de forţă majoră;

k) în cazul emiterii deciziei medicale asupra capacităţii de muncă în cazul invalidităţii de gradul I sau II, cu excepţia situaţiei prevăzute la art. 517 alin. (1) lit. e);

l) în cazul în care s-a dispus trimiterea în judecată pentru săvârşirea unei infracţiuni dintre cele prevăzute la art. 465 lit. h);

m) în alte cazuri expres prevăzute de lege.

În vederea emiterii actului administrativ de reluare a activităţii, cu 15 zile înainte de data încetării motivului de suspendare de drept, dar nu mai târziu de data luării la cunoştinţă de motivul încetării suspendării, funcţionarul public informează în scris persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică despre acest fapt.

Perioada în care funcţionarul public de execuţie a avut raporturile de serviciu suspendate potrivit alin. (1) lit. c) constituie vechime în gradul profesional al funcţiei publice de execuţie pe care funcţionarul public o deţine.

Suspendarea raportului de serviciu la iniţiativa funcţionarului public. Raportul de serviciu se suspendă la iniţiativa funcţionarului public în următoarele situaţii:

a) concediu pentru creşterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau, în cazul copilului cu handicap, până la împlinirea vârstei de 3 ani, în condiţiile legii;

b) concediu pentru îngrijirea copilului până la 7 ani, în cazul copilului cu handicap, în condiţiile legii;

c) concediul de acomodare cu durata de maximum un an, care include şi perioada încredinţării copilului în vederea adopţiei;

d) concediu paternal;

e) este încadrat la cabinetul unui demnitar;

f) desfăşoară activitate sindicală pentru care este prevăzută suspendarea în condiţiile legii;

g) efectuează tratament medical în străinătate, dacă funcţionarul public nu se află în concediu medical pentru incapacitate temporară de muncă, precum şi pentru însoţirea soţului sau, după caz, a soţiei ori a unei rude până la gradul I inclusiv, în condiţiile legii;

h) pentru participare la campania electorală, pe durata campaniei electorale şi până în ziua ulterioară alegerilor;

i) pentru participarea la grevă, în condiţiile legii;

j) desfăşurarea unei activităţi în cadrul unor organisme sau instituţii internaţionale pe perioadă determinată, în alte situaţii decât cele prevăzute la art. 513 alin. (1) lit. c).

Pentru situaţiile prevăzute la alin. (1) lit. a) şi c) funcţionarul public este obligat să informeze autoritatea sau instituţia publică anterior cu cel puţin 15 zile lucrătoare înainte de incidenţa acestora.

Pentru situaţiile prevăzute la alin. (1) lit. d), e), g), h) şi j) funcţionarul public este obligat să informeze autoritatea sau instituţia publică cu cel puţin 5 zile lucrătoare înainte de incidenţa situaţiilor prevăzute la alin. (1). Pentru situaţiile prevăzute la alin. (1) lit. b), f) şi i), informarea se înaintează autorităţii sau instituţiei publice la data luării la cunoştinţă de către funcţionarul public de incidenţa motivului de suspendare, respectiv în termenul prevăzut la art. 415 alin. (3). În toate cazurile funcţionarul public are obligaţia de a prezenta documentele doveditoare ale situaţiilor care conduc la suspendarea raporturilor de serviciu.

În vederea emiterii actului administrativ de reluare a activităţii, cu 15 zile înainte de data încetării motivului de suspendare la iniţiativa funcţionarului public, dar nu mai târziu de data luării la cunoştinţă de motivul încetării suspendării, funcţionarul public informează în scris persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică despre acest fapt.

Perioada în care funcţionarul public de execuţie a avut raporturile de serviciu suspendate potrivit alin. (1) lit. a)-d) şi j) constituie vechime în gradul profesional al funcţiei publice de execuţie pe care funcţionarul public o deţine.

Suspendarea raportului de serviciu prin acordul părţilor. Raportul de serviciu se poate suspenda la cererea motivată a funcţionarului 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 funcţiei publice pe care o deţine. Durata suspendării se stabileşte prin acordul părţilor şi nu poate fi mai mică de 30 de zile.

Prin excepţie de la prevederile alin. (1), pentru îngrijirea copilului cu handicap, raportul de serviciu se poate suspenda la cererea motivată a funcţionarului public pentru o perioadă cumulată mai mare decât cea prevăzută la alin. (1), cu acordul conducătorului instituţiei publice.

În vederea suspendării raporturilor de serviciu potrivit prevederilor alin. (1) şi (2) funcţionarul public depune o cerere motivată adresată persoanei care are competenţa de numire în funcţia publică. Cererea se depune cu cel puţin 15 zile lucrătoare înainte de data de la care se solicită suspendarea raporturilor de serviciu ale funcţionarului public prin acordul părţilor.

Persoana care are competenţa de numire în funcţia publică îşi exprimă sau nu acordul cu privire la suspendarea raporturilor de serviciu la cererea funcţionarului 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 activităţii, cu 15 zile înainte de data încetării motivului de suspendare prin acordul părţilor, dar nu mai târziu de data luării la cunoştinţă de motivul încetării suspendării, funcţionarul public informează în scris persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică despre acest fapt.

C. Încetarea raportului de serviciu

Încetarea raporturilor de serviciu ale funcţionarilor publici se face prin act administrativ al persoanei care are competenţa legală de numire în funcţia publică, cu aplicarea corespunzătoare a dispoziţiilor art. 528 şi art. 533 şi are loc în următoarele condiţii:

a) de drept;

b) prin acordul părţilor, consemnat în scris;
c) prin eliberare din funcţia publică;
d) prin destituire din funcţia publică;
e) prin demisie.

Încetarea de drept a raportului de serviciu. Raportul de serviciu existent încetează de drept:
a) la data decesului funcţionarului public;
b) la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti de declarare a morţii funcţionarului public;
c) dacă funcţionarul public nu mai îndeplineşte una dintre condiţiile prevăzute la art. 465 alin. (1) lit. a) şi d);
d) la data îndeplinirii cumulative a condiţiilor de vârstă standard şi a stagiului minim de cotizare pentru pensionare, dacă persoana care are competenţa de numire în funcţia publică nu dispune aplicarea prevederilor alin. (2);
e) la data emiterii deciziei medicale asupra capacităţii de muncă în cazul invalidităţii de gradul I sau II, în situaţia în care funcţionarului public îi este afectată ireversibil capacitatea de muncă;
f) ca urmare a constatării nulităţii absolute a actului administrativ de numire în funcţia 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 funcţie publică sau de a ocupa funcţia, de a exercita profesia sau meseria ori de a desfăşura activitatea de care s-a folosit pentru săvârşirea faptei, ca pedepse complementare, sau ca urmare a interzicerii ocupării unei funcţii sau a exercitării unei profesii, ca măsură de siguranţă, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti prin care s-a dispus interdicţia;
i) ca urmare a constatării faptului că funcţia publică a fost ocupată cu nerespectarea dispoziţiilor legale de către o persoană care executa la data numirii în funcţia publică o pedeapsă complementară de interzicere a exerciţiului dreptului de a ocupa o funcţie care implică exerciţiul autorităţii de stat;
j) ca urmare a constatării faptului că funcţia publică a fost ocupată cu nerespectarea dispoziţiilor legale de către o persoană care a fost lucrător al sau colaborator al Securităţii, pe baza hotărârii judecătoreşti definitive;
k) la data expirării termenului în care a fost ocupată pe perioadă determinată funcţia publică, cu excepţia aplicării prevederilor art. 376 alin. (2);
l) alte cazuri prevăzute expres de lege.

În mod excepţional, pe baza unei cereri formulate cu 2 luni înainte de data îndeplinirii cumulative a condiţiilor de vârstă standard şi a stagiului minim de cotizare pentru pensionare şi cu aprobarea conducătorului autorităţii sau instituţiei publice, funcţionarul public poate fi menţinut în funcţia publică deţinută maximum 3 ani peste vârsta standard de pensionare, cu posibilitatea prelungirii anuale a raportului de serviciu. Pe perioada în care este dispusă menţinerea în activitate pot fi aplicate dispoziţiile 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 competenţa legală de numire în funcţia publică.

Reorganizarea autorităţii sau instituţiei publice. În caz de reorganizare a activităţii autorităţii sau instituţiei publice, funcţionarii publici vor fi numiţi în noile funcţii publice sau, după caz, în compartimentele rezultate, în următoarele cazuri:
a) se modifică atribuţiile aferente unei funcţii publice mai puţin de 50%;
b) sunt reduse atribuţiile unui compartiment;
c) este schimbată denumirea funcţiei publice fără modificarea în proporţie de peste 50% a atribuţiilor aferente funcţiei publice;

d) intervin modificări în structura compartimentului.

Aplicarea acestor prevederi se face cu respectarea următoarelor criterii:

a) categoria, clasa şi, după caz, gradul profesional ale funcţionarului public;

b) îndeplinirea condiţiilor specifice stabilite pentru funcţia publică;

c) să fi desfăşurat activităţi similare.

În cazul în care există mai mulţi funcţionari publici, se organizează examen de către autoritatea sau instituţia publică. Examenul se organizează anterior emiterii preavizului. Funcţionarii publici care sunt declaraţi admişi în urma examenului sunt numiţi în noile funcţii publice, iar funcţionarii publici care sunt declaraţi respinşi sunt eliberaţi din funcţie potrivit art. 519 alin. (1) lit. c), cu respectarea dreptului de preaviz.

Reducerea unui post este justificată dacă atribuţiile aferente acestuia se modifică în proporţie de peste 50% sau dacă sunt modificate condiţiile specifice de ocupare a postului respectiv, referitoare la studii.

Reorganizarea activităţii autorităţii sau instituţiei publice are loc în situaţii temeinic justificate cel mult o dată într-un interval de 6 luni consecutive, cu excepţia situaţiei în care intervin modificări legislative care determină necesitatea reorganizării acestora.

În cazul în care reorganizarea activităţii autorităţii sau instituţiei publice determină reducerea posturilor, autoritatea sau instituţia publică nu poate înfiinţa posturi similare celor desfiinţate pentru o perioadă de un an de la data reorganizării.

Eliberarea din funcţia publică. Persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică va dispune eliberarea din funcţia publică prin act administrativ, care se comunică funcţionarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la emitere, în următoarele cazuri:

a) autoritatea sau instituţia publică şi-a încetat activitatea în condiţiile legii, iar atribuţiile şi personalul acesteia nu au fost preluate de o altă autoritate sau instituţie publică;

b) autoritatea sau instituţia publică a fost mutată într-o altă localitate, iar funcţionarul public nu este de acord să o urmeze;

c) autoritatea sau instituţia publică îşi reduce personalul ca urmare a reorganizării activităţii, prin reducerea postului ocupat de funcţionarul public;

d) ca urmare a admiterii cererii de reintegrare în funcţia publică ocupată de către funcţionarul public a unui funcţionar public eliberat sau destituit nelegal ori pentru motive neîntemeiate, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti prin care s-a dispus reintegrarea;

e) pentru incompetenţă profesională, în cazul obţinerii calificativului nesatisfăcător în urma derulării procesului de evaluare a performanţelor profesionale individuale, respectiv necorespunzător, în condiţiile prevăzute la art. 475 lit. b);

f) funcţionarul public nu mai îndeplineşte una dintre condiţiile prevăzute la art. 465 alin. (1) lit. f) sau g) ori nu obţine avizul/autorizaţia prevăzut(ă) de lege, în condiţiile art. 465 alin. (2);

g) starea sănătăţii fizice sau/şi psihice a funcţionarului public, constatată prin decizie a organelor competente de expertiză medicală, nu îi mai permite acestuia să îşi îndeplinească atribuţiile corespunzătoare funcţiei publice deţinute;

h) ca urmare a refuzului neîntemeiat al înaltului funcţionar public de a da curs mobilităţii în condiţiile art. 503 alin. (8).

Prevederile lit. g) se aplică şi funcţionarului public căruia i s-a emis decizie de pensionare pentru invaliditate de gradul III, în măsura în care conducătorul autorităţii sau instituţiei publice consideră că acesta nu îşi poate îndeplini atribuţiile aferente funcţiei publice pe care o deţine. În cazul în care conducătorul autorităţii sau instituţiei publice consideră că funcţionarul public îşi poate îndeplini atribuţiile aferente funcţiei publice pe care o deţine, dispune continuarea activităţii cu durată redusă a timpului de muncă, în condiţiile prezentului cod.

Situaţiile prevăzute la alin. (1) lit. a)-d), f) şi g) reprezintă motive neimputabile funcţionarilor publici.

În cazul eliberării din funcţia publică, autoritatea sau instituţia publică este obligată să acorde funcţionarilor publici un preaviz de 30 de zile calendaristice. Perioada de preaviz este anterioară datei eliberării din funcţia publică. În perioada de preaviz, persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică poate acorda celui în cauză reducerea programului de lucru, până la 4 ore zilnic, la cererea funcţionarului public căruia i s-a acordat preavizul prevăzut la alin. (4), fără afectarea drepturilor salariale cuvenite.

În cazurile prevăzute la lit. c), d) şi f), în perioada de preaviz, dacă în cadrul autorităţii sau instituţiei publice există funcţii publice vacante corespunzătoare, aceasta are obligaţia să le pună la dispoziţia funcţionarilor publici. În sensul prezentului cod, sunt considerate funcţii publice corespunzătoare:

a) funcţiile publice de acelaşi nivel, identificat prin categorie, clasă şi, după caz, grad profesional;

b) funcţii publice de nivel inferior, în cazul în care în cadrul autorităţii sau instituţiei publice nu există funcţiile publice prevăzute la lit. a).

Funcţionarul public de conducere are prioritate la ocuparea unei funcţii publice vacante de nivel inferior.

În cazul în care funcţia publică vacantă de nivel inferior este o funcţie publică de execuţie şi nu corespunde studiilor şi/sau vechimii în specialitatea funcţionarului public de conducere, aceasta poate fi transformată într-o funcţie publică corespunzătoare, dacă transformarea nu afectează structura organizatorică aprobată.

În cazurile prevăzute la lit. a)-d) şi f), dacă nu există funcţii publice vacante corespunzătoare în cadrul autorităţii sau instituţiei publice, autoritatea ori instituţia publică are obligaţia de a solicita Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, în perioada de preaviz, lista funcţiilor publice vacante. În cazul în care există o funcţie publică vacantă corespunzătoare, funcţionarului public îi sunt aplicabile dispoziţiile art. 506.

Prin excepţie 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.

Destituirea din funcţia publică. Destituirea din funcţia publică se dispune, în condiţiile art. 493, prin act administrativ al persoanei care are competenţa legală de numire în funcţia publică, ca sancţiune disciplinară aplicată pentru motive imputabile funcţionarului public, în următoarele cazuri:

a) pentru săvârşirea unei abateri disciplinare care a avut consecinţe grave;

b) dacă s-a ivit un motiv legal de incompatibilitate, iar funcţionarul public nu acţionează pentru încetarea acestuia într-un termen de 15 zile calendaristice de la data intervenirii cazului de incompatibilitate; situaţia de incompatibilitate se constată şi se sancţionează în condiţiile Legii nr. 176/2010, cu modificările şi completările ulterioare.

Demisia. Funcţionarul public poate să comunice încetarea raporturilor de serviciu prin demisie, notificată în scris persoanei care are competenţa legală de numire în funcţia publică. Demisia nu trebuie motivată.

Demisia produce efecte juridice la 30 de zile calendaristice de la înregistrare.

Ulterior înregistrării demisiei, renunţarea la demisie poate fi făcută numai prin acordul părţilor, în termenul de 30 de zile prevăzut la art. 522.

Corpul de rezervă. Corpul de rezervă este format din funcţionarii publici care au fost eliberaţi din funcţia publică în condiţiile art. 519 alin. (1) lit. a)-d), f) şi h) şi este gestionat de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici.

Funcţionarii publici părăsesc corpul de rezervă şi pierd calitatea de funcţionar public în următoarele situaţii:

a) după împlinirea termenului de 2 ani de la data trecerii în corpul de rezervă;

b) în cazul în care Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici îl redistribuie într-o funcţie publică vacantă corespunzătoare, iar funcţionarul public o refuză;

c) la împlinirea a 12 luni de la data angajării în baza unui contract individual de muncă, precum şi în orice altă formă de exercitare a unei profesii sau activităţi, în condiţiile expres prevăzute de lege;

d) la cererea funcţionarului public;

e) la data intervenirii unui caz de încetare de drept a raporturilor de serviciu ale funcţionarului public.

Funcţionarii publici sunt obligaţi să informeze Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici despre incidenţa dispoziţiilor alin. (2) lit. c) şi e), cu excepţia intervenţiei uneia dintre situaţiile prevăzute la art. 517 alin. (1) lit. a), b) şi k).

Redistribuirea funcţionarilor publici. Redistribuirea funcţionarilor publici se face din corpul de rezervă al funcţionarilor publici, la solicitarea conducătorilor autorităţilor sau instituţiilor publice, pe o funcţie publică vacantă sau temporar vacantă, în baza informaţiilor/propunerilor transmise de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, în condiţiile alin. (2)-(4), (6) şi (7), după caz.

Redistribuirea funcţionarilor publici se face, în condiţiile alin. (1), într-o funcţie publică de acelaşi nivel, cu respectarea categoriei, clasei şi gradului profesional al funcţionarului public, sau într-o funcţie publică de nivel inferior, cu acordul scris al funcţionarului public.

Alin. (4) şi (5) ale art. 506 se aplică în mod corespunzător, prin raportare la funcţia publică deţinută de funcţionarul public la data intrării în corpul de rezervă.

În vederea redistribuirii, autoritatea sau instituţia publică în cadrul căreia se află funcţia publică vacantă sau temporar vacantă poate organiza o testare profesională pentru selectarea funcţionarului public care urmează să fie redistribuit.

Procedura de redistribuire, precum şi modalitatea de desfăşurare a testării profesionale în vederea redistribuirii se stabilesc prin ordin al preşedintelui Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Redistribuirea funcţionarilor publici din corpul de rezervă se dispune prin ordin al preşedintelui Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, la propunerea conducătorilor autorităţilor sau instituţiilor publice, pentru funcţionarul public declarat admis în urma desfăşurării testării profesionale prevăzute la alin. (4).

Redistribuirea într-o funcţie publică din categoria înalţilor funcţionari publici se face prin decizie a prim-ministrului, potrivit competenţei de numire, la propunerea conducătorilor autorităţilor sau instituţiilor publice în cadrul cărora se află funcţia publică vacantă sau temporar vacantă.

Anularea actului administrativ de încetare a raportului de serviciu. În cazul în care raportul de serviciu a încetat din motive pe care funcţionarul public le consideră netemeinice sau nelegale, acesta poate cere instanţei de contencios administrativ anularea actului administrativ prin care s-a constatat sau s-a dispus încetarea raportului de serviciu, în condiţiile şi termenele prevăzute de legea contenciosului administrativ, precum şi plata de către autoritatea sau instituţia publică emitentă a actului administrativ a unei despăgubiri egale cu diferenţa între veniturile obţinute în perioada respectivă şi cuantumul salariilor indexate, majorate şi recalculate şi cu celelalte drepturi de care ar fi beneficiat funcţionarul public.

La solicitarea funcţionarului public, instanţa care a constatat nulitatea actului administrativ va dispune reintegrarea acestuia în funcţia publică deţinută, dacă aceasta mai există în statul de funcţii al autorităţii sau instituţiei publice, sau, în cazul în care funcţia publică deţinută nu mai există, într-o funcţie 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 funcţionarului public şi data reintegrării efective în funcţia publică constituie vechime în muncă, vechime în specialitate, precum şi vechime în grad profesional, potrivit legii.

IX. Actele administrative privind naşterea, modificarea, suspendarea, sancţionarea şi încetarea raporturilor de serviciu şi actele administrative de sancţionare disciplinară

a. Dispoziţii comune privind actele administrative.

Numirea în funcţia publică, modificarea, suspendarea şi încetarea raporturilor de serviciu, precum şi sancţionarea disciplinară a funcţionarilor publici se fac *prin act administrativ emis în termenele şi în condiţiile legii de conducătorul autorităţii sau instituţiei publice sau, după caz, de persoana care are competenţa legală de numire* în condiţiile 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 condiţia comunicării sale prealabile funcţionarului public;

b) de la data comunicării actului administrativ, în situaţia în care în actul administrativ nu este prevăzută expres data de la care acesta produce efecte juridice sau în situaţia în care comunicarea se realizează ulterior datei prevăzute expres în actul administrativ;

c) în termenele specifice prevăzute expres de lege.

Prin excepţie, actele administrative constatatoare produc efecte juridice de la data constatării intervenirii situaţiei 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 funcţionarului public;

b) prin poştă, cu confirmare de primire;

c) prin afişare la locul de desfăşurare a activităţii funcţionarului public, în mod excepţional şi numai în situaţia în care acesta a refuzat primirea actului administrativ în condiţiile prevăzute la lit. a) şi b).

Dovada comunicării actului administrativ se face prin: a) semnătura de luare la cunoştinţă a actului administrativ; b) dovada confirmării de primire prin poştă a actului administrativ; c) procesul-verbal prin care se consemnează refuzul primirii de către funcţionarul public a actului administrativ, întocmit de un reprezentant al compartimentului de resurse umane şi semnat pentru confirmare de două persoane din cadrul autorităţii sau instituţiei publice care au fost prezente la înmânarea actului administrativ; d) procesul-verbal prin care se consemnează afişarea actului administrativ la locul de desfăşurare a activităţii funcţionarului public, întocmit de un reprezentant al compartimentului de resurse umane şi semnat pentru confirmare de două persoane din cadrul autorităţii sau instituţiei publice care au fost prezente la afişarea actului administrativ.

Prevederile de mai sus se aplică în mod corespunzător actelor administrative prevăzute la art. 529-533.

b. **Tipuri de acte administrative.**

Actul administrativ de numire în funcţia publică. Actul administrativ de numire în funcţia publică trebuie să conţină în mod obligatoriu următoarele elemente:

a) temeiul legal al numirii, cu indicarea expresă a dispoziţiei legale, precum şi a actelor doveditoare care stau la baza încadrării în textul de lege;

b) temeiul legal al stabilirii drepturilor salariale, cu indicarea expresă a dispoziţiei legale;

c) numele şi prenumele funcţionarului public;

d) denumirea funcţiei publice, individualizată prin categorie, clasă şi, după caz, grad profesional;

e) perioada pentru care se dispune numirea în funcţia publică;

f) data de la care urmează să exercite funcţia publică;

g) drepturile salariale;

h) locul de desfăşurare a activităţii;

i) durata programului de lucru, respectiv raport de serviciu cu normă întreagă sau raport de serviciu cu timp parţial.

Fişa postului aferentă funcţiei publice se anexează la actul administrativ de numire, iar o copie a acesteia se înmânează funcţionarului public.

Prin excepţie, actele administrative de numire în funcţiile publice din categoria înalţilor funcţionari publici care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, cuprind numai informaţiile prevăzute la alin. (1) lit. a), c)-f) şi h). Drepturile salariale se stabilesc prin act administrativ al ordonatorului principal de credite. În acest caz, fişa postului se anexează actului administrativ prin care se stabilesc drepturile salariale, iar o copie a acesteia se înmânează înaltului funcţionar public.

La intrarea în corpul funcţionarilor publici, funcţionarul public depune jurământul de credinţă în termen de 3 zile de la emiterea actului administrativ de numire în funcţia publică. Jurământul are următoarea formulă: „Jur să respect Constituţia, drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului, să aplic în mod corect şi fără părtinire legile ţării, să îndeplinesc conştiincios îndatoririle ce îmi revin în funcţia publică în care am fost numit, să păstrez secretul profesional şi să respect normele de conduită profesională şi civică. Aşa să-mi ajute Dumnezeu!“. Formula religioasă de încheiere va respecta libertatea convingerilor religioase, jurământul putând fi depus şi fără formula religioasă.

Depunerea jurământului se consemnează în scris. Refuzul depunerii jurământului se consemnează în scris şi atrage revocarea actului administrativ de numire în funcţia publică. Obligaţia de organizare a depunerii jurământului aparţine persoanei care are competenţa legală de numire.

Constatarea nulităţii actului administrativ de numire produce efecte pentru viitor.

Actul administrativ de modificare a raporturilor de serviciu. Actul administrativ de modificare a raporturilor de serviciu ale funcţionarului public trebuie să conţină în mod obligatoriu următoarele elemente:

a) temeiul legal al modificării raporturilor de serviciu, identificat prin dispoziţia legală incidentă, precum şi actele doveditoare care stau la baza încadrării în textul de lege;

b) numele şi prenumele funcţionarului public;

c) denumirea funcţiei publice, individualizată prin categorie, clasă şi, după caz, grad profesional;

d) data de la care urmează să fie modificate raporturile de serviciu şi 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) funcţia publică pe care se efectuează modificarea raporturilor de serviciu;

g) drepturile salariale;

h) locul de desfăşurare a activităţii;

i) termenul stabilit pentru aplicarea prevederilor art. 524 alin. (1).

Fişa postului aferentă funcţiei publice pe care se efectuează modificarea raporturilor de serviciu se anexează la actul administrativ de modificare a raporturilor de serviciu ale funcţionarului public, iar o copie a acesteia se înmânează funcţionarului public.

Prin excepţie, actele administrative de modificare a raporturilor de serviciu care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, cuprind numai informaţiile prevăzute la alin. (1) lit. a)-f), h) şi i). Informaţiile prevăzute la lit. g) sunt cuprinse în actul administrativ al persoanei care are competenţa de numire în funcţia publică pe care se efectuează modificarea raporturilor de serviciu. În acest caz, fişa postului se anexează la actul administrativ al persoanei care are competenţa de numire pentru funcţia publică pe care se efectuează modificarea raporturilor de serviciu.

Actul administrativ de suspendare a raporturilor de serviciu. Actul administrativ de suspendare a raporturilor de serviciu ale funcţionarului public se încheie în formă scrisă şi trebuie să conţină în mod obligatoriu următoarele elemente:

a) temeiul legal al suspendării raporturilor de serviciu, identificat prin dispoziţia legală incidentă, precum şi actele doveditoare care stau la baza încadrării în textul de lege;

b) numele şi prenumele funcţionarului public;

c) denumirea funcţiei publice, individualizată prin categorie, clasă şi, după caz, grad profesional;

d) data de la care se suspendă raporturile de serviciu ale funcţionarului public şi 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).

Actul administrativ de sancţionare disciplinară. Actul administrativ de sancţionare a funcţionarului public trebuie să conţină în mod obligatoriu următoarele elemente:
a) temeiul legal în baza căruia se aplică sancţiunea disciplinară, precum şi actele doveditoare care stau la baza încadrării în textul de lege;
b) numele şi prenumele funcţionarului public;
c) denumirea funcţiei publice, individualizată prin categorie, clasă şi, după caz, grad profesional;
d) descrierea faptei care constituie abatere disciplinară;
e) sancţiunea aplicată, precum şi motivul pentru care a fost aplicată o altă sancţiune decât cea propusă de comisia de disciplină, dacă este cazul;
f) termenul în care poate fi atacat actul administrativ, precum şi instanţa de contencios administrativ competentă.
La actul administrativ de sancţionare se anexează raportul comisiei de disciplină, sub sancţiunea nulităţii absolute.

Actul administrativ de încetare a raporturilor de serviciu. Actul administrativ de încetare a raporturilor de serviciu ale funcţionarilor publici trebuie să conţină în mod obligatoriu următoarele elemente:
a) temeiul legal al încetării raporturilor de serviciu, identificat prin dispoziţia legală incidentă, precum şi actele doveditoare care stau la baza încadrării în textul de lege;
b) numele şi prenumele funcţionarului public;
c) denumirea funcţiei publice, individualizată prin categorie, clasă şi, după caz, grad profesional;
d) data de la care încetează raporturile de serviciu ale funcţionarului public;
e) termenul stabilit pentru aplicarea prevederilor art. 524 alin. (1);
f) termenul în care poate fi atacat actul administrativ, precum şi instanţa de contencios administrativ competentă.

În cazul încetării raporturilor de serviciu prin eliberare din funcţia publică, actul administrativ de eliberare din funcţia publică trebuie să conţină şi modul de aplicare a prevederilor art. 519 alin. (4) şi (6), iar pentru situaţiile expres prevăzute de lege, şi modul de aplicare a prevederilor art. 519 alin. (7) şi (9) şi, după caz, alin. (10).

Obligaţia de comunicare a actelor administrative privind cariera funcţionarilor publici. Actele administrative prevăzute la art. 528-533 se comunică Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici în termen de maximum 10 zile lucrătoare de la emiterea acestora, prin grija compartimentului de resurse umane, respectiv a funcţionarului public cu atribuţii în gestionarea resurselor umane, însoţite de documentele justificative aferente.

Nulitatea actelor administrative şi competenţa de soluţionare a cauzelor care au ca obiect raportul de serviciu al funcţionarului public.

a. Nulitatea de drept. Actele administrative întocmite cu nerespectarea dispoziţiilor art. 528-533 sunt nule de drept. Nulitatea se constată de instanţa de contencios administrativ competentă, în condiţiile legii.

Competenţa de soluţionare a cauzelor care au ca obiect raportul de serviciu al funcţionarului public. Cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcţionarului public sunt de competenţa secţiei de contencios administrativ şi fiscal a tribunalului, cu excepţia situaţiilor pentru care este stabilită expres prin lege competenţa altor instanţe.

Capitolul V - CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV[249]

Secţiunea I
Consideraţii introductive.
Contenciosul administrativ şi statul de drept.

1. Instituţia contenciosului administrativ – element esenţial şi indispensabil al statului de drept.

Într-un stat întemeiat pe ordinea de drept, instituţia contenciosului administrativ reprezintă „forma democratică de reparare a încălcărilor săvârşite de către organele şi autorităţile administrative, de limitare a puterii arbitrare a acestora, de asigurare a drepturilor individuale ale administraţilor", sau, mai sintetic, „forma juridică de apărare a particularilor – persoane fizice sau juridice – împotriva abuzurilor administraţiei publice"[250].

"Nu există libertate şi nici respect pentru persoana umană fără judecător: oricine se consideră lezat sau oprimat se poate adresa unei autorităţi independente. În faţa ei, va avea facultatea de a se explica şi de a obţine, după o dezbatere contradictorie o sentinţă care se impune tuturor, în particular autorităţii publice care l-a lezat prin atitudinea sa"[251].

2. Contenciosul administrativ. **Noţiune**. Contenciosul administrativ reprezintă, sintetic, ansamblul de reguli juridice privind soluţionarea pe cale jurisdicţională a litigiilor administrative[252]. Etimologic, noţiunea derivă din latinescul *contendo, contendere,* care evocă ideea unei *înfruntări prin luptă*, în sens metaforic însă, adică între interese contrarii[253].

Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 defineşte contenciosul administrativ ca "activitatea de soluţionare, de către instanţele de contencios administrativ competente potrivit legii organice, a litigiilor în care cel puţin una dintre părţi este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluţionarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim" (art.2 alin.1 lit.f).

Putem aşadar observa că definiţia legală a contenciosului administrativ, formulată în concordanţă cu opiniile exprimate de doctrina de drept administrativ[254], este structurată pe mai multe paliere:

a) este o activitate de soluţionare a unui litigiu dintre o autoritate publică şi alte entităţi publice sau private;

b) activitatea este realizată de instanţe de contencios administrativ;

c) conflictul juridic soluţionat de instanţele de contencios administrativ se poate naşte fie din emiterea sau încheierea unui act administrativ (1), fie din nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri (2), fie, în fine, din refuzul nejustificat de a rezolva cererea (3).

3. **Sediul materiei contenciosului administrativ în dreptul român.** Contenciosul administrativ român îşi are sediul materiei în Constituţie, în legea generală a contenciosului administrativ, precum şi în legi speciale.

Astfel, art.52 alin.1 al Constituţiei din 1991 revizuite în 2003, chiar dacă nu foloseşte expres noţiunea de „contencios administrativ"[255], descrie esenţa acestei instituţii juridice: „persoana vătămată

---

[249] Pentru acest suport de curs s-a avut în vedere legislatia de pana la data de 09.05.2008.

[250] Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, ediţie revăzută şi adăugită, Editura Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001, p.327.

[251] *L'État et le citoyen,* Club Jean Moulin, Edition Seuil, 1961, p.397.

[252] Jean-Marie Auby, Jean-Bernard Auby, *Institutions administratives*, 7e edition, Editions Dalloz, 1996, p.251.

[253] Verginia Vedinaş, *Introducere în dreptul contenciosului administrativ,* Editura Fundaţiei "România de Mâine", Bucureşti, 1999, p.21

[254] Pentru aceste definiţii, a se vedea Gilles Darcy, Michel Paillet, *Contentieux administratif,* 3e edition, Editions Dalloz, Armand Colin, Paris, 2000, p.2; Jean-Marie Auby, Jean-Bernard Auby, *Institutions administratives*, 7e edition, Editions Dalloz, 1996, p.251; T. Drăganu, *Introducere…, op.cit.,* p.168; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.,* p.327; Alexandru Negoiţă, *Contenciosul administrativ român şi elemente de drept administrativ*, Editura Lumina Lex, 1992, p.79; Constantin G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român,* Editura "Universala" Alcalay & Co., Bucureşti, 1936, p.33; Verginia Vedinaş, *op.cit,* Editura Fundaţiei "România de Mâine", Bucureşti, 1999, p.21.

[255] Noţiunea este folosită, însă, în art.126 alin. 6 şi în art.73 alin.3 lit. k din Constituţie.

într-un drept al său *ori într-un interes legitim*[256], de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins *sau a interesului legitim*, anularea actului şi repararea pagubei". În alineatul 2 al aceluiaşi text constituţional, se precizează că prin lege organică vor fi stabilite condiţiile şi limitele exercitării acestui drept.

Textului menţionat i se adaugă cel al art.123 alin.5, care consacră faza jurisdicţionalizată a controlului de legalitate exercitat de prefect asupra actelor autorităţilor locale.

Legea nr.29/1990[257] reinterpretată în lumina Constituţiei din 1991[258], a constituit până recent sediul general de rang legal al materiei contenciosului administrativ. În urma criticilor exprimate de doctrină şi de practicieni legate de faptul că, deşi Constituţia impunea adoptarea unei legi organice a contenciosului administrativ, aceasta s-a lăsat aşteptată mai mult de 12 ani, la sfârşitul anului 2004, a fost adoptată ***Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ***[259], prima lege organică a contenciosului administrativ român[260], şi care constituie în prezent sediul materiei contenciosului administrativ, ca lege generală[261].

A**rt.31** al noii legi *abrogă în mod expres legea generală* a contenciosului administrativ nr.29/1990, *nu şi legile speciale* care conţin soluţii derogatorii sub aspectul competenţei, termenelor, etc., de la legea generală.

4. Tipuri de contencios administrativ. Pentru început, este util distingem între contenciosul administrativ *obiectiv* şi 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 faţă 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 distincţie între contenciosul în *anulare*, care dă dreptul judecătorului să anuleze actul atacat, şi contenciosul de plină *jurisdicţie*, care autorizează Consiliul de Stat să se substituie administraţiei, decizia sa înlocuind actul administrativ anulat[262]. În doctrina română interbelică, însă, dacă noţiunea contenciosului în anulare este identică, din punct de vedere al conţinutului, cu cea folosită de doctrina franceză, contenciosul de plină jurisdicţie este caracterizat prin faptul că puterile judecătorului sunt mai largi, şi decizia lui nu se limitează la anularea actului, ci poate ordona şi alte măsuri, cum ar fi recunoaşterea unui drept subiectiv, restituiri, reintegrări, despăgubiri şi chiar eventual reformarea unui act administrativ - cu alte cuvinte ne aflăm în prezenţa unui contencios de plină jurisdicţie când puterile judecătorului sunt cât mai depline[263].

De asemenea, se apreciază că în cazul contenciosului *subiectiv* suntem în prezenţa unui contencios de *plină jurisdicţie*, iar contenciosul *obiectiv* este un contencios în *anulare*. Prima calificare, are, întotdeauna în vedere obiectul constatărilor instanţei, iar cea de-a doua decizia acesteia[264].

5. Abordare metodologică. Condiţii de admisibilitate şi condiţie de admitere a acţiunii în contencios administrativ.

---

[256] Această prevedere a fost introdusă la revizuirea din 2003.

[257] Publicată în „Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 228 din 8 noiembrie 1990, cu modificările ulterioare.

[258] A se vedea, în acest sens, Decizia nr.97/1997 a Curţii constituţionale, ce confirmă înlocuirea termenului de *autoritate administrativă* cu cel de *autoritate publică.*

[259] 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.

[260] Este prima lege organică deoarece Legea nr.29/1990, fiind anterioară Constituţiei 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 Constituţie.

[261] Pentru o primă analiză a legii, realizată chiar de iniţiator, a se vedea Antonie Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ – geneză şi explicaţii*, Editura Roata, 2004. Pentru o altă lucrare în acest domeniu, a se vedea Dacian Cosmin Dragoş, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii*, Editura All Beck, 2005.

[262] Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin, Véronique Inserguet-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif,* 2e edition, Editions Dalloz, Armand Collin, Paris, 1999, p.237.

[263] C. G. Rarincescu, *op.cit.,* p.37.

[264] *Ibidem,* p.40.

În aces curs universitar, vom trata separat: **a)** *condiţiile de admisibilitate ale acţiunii în contencios administrativ*, adică acele condiţii care sunt absolut necesare pentru exercitarea dreptului la acţiune şi fără de care pricina nu poate fi judecată pe fond (recursul administrativ prealabil, capacitatea şi legitimarea procesuală activă şi pasivă, termene de intentare a acţiunii, obiectul acţiunii, competenţa, etc), şi **b)** *condiţia de admitere pe fond a acţiunii de contencios administrativ* – existenţa şi vătămarea dreptului subiectiv, ceea ce determină ca actul să fie ilegal iar refuzul să fie nejustificat[265].

În lipsa unei condiţii de admisibilitate, acţiunea va fi respinsă ca *indamisibilă* sau competenţa va fi declinată unei alte instanţe, pe când în cazul în care actul este legal sau refuzul justificat, acţiunea va fi respinsă ca *nefondată*. În momentul introducerii acţiunii de contencios administrativ, reclamantul afirmă doar existenţa unui drept subiectiv sau interes legitim şi vătămarea sa prin actul atacat, urmând ca efectiv existenţa dreptului sau a interesului şi legătura de cauzalitate între actul administrativ şi vătămare să fie dovedite cu prilejul judecării pe fond a litigiului.

Secţiunea a II-a
Condiţii de admisibilitate
ale acţiunii în contencios administrativ

§1. Legitimarea procesuală activă
în contenciosul administrativ

1. Acţiunea persoanei fizice sau juridice. Legea precizează pentru început, făcând aplicarea art.52 din Constituţia 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 nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanţei de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim şi repararea pagubei ce i-a fost cauzată", şi că "se poate adresa instanţei de contencios administrativ şi persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept".

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 nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri. Sunt asimilate persoanei vatamate si grupul de persoane fizice, fara personalitate juridica, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum si organismele sociale care invoca vatamarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor si intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate.

În definiţia legală dată noţiunii de *"persoană vătămată"* în art.2 alin.1 lit.a se pot identifica trei părţi distincte:

a) persoana vătămată este în primul rând o persoană fizică sau juridică titulară a unui drept (subiectiv), definit în altă secţiune ca fiind "orice drept prevazut de Constitutie, de lege sau de alt act normativ, caruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ".

Persoanele fizice sau juridice pot fi vătămate în depturile lor şi prin efectul *tăcerii administrative* sau a *refuzului nejustificat* de rezolvare a cererii, aceste fapte administrative fiind asimilate actelor administrative (art.2 alin.2).

[265] Această dihotomie nu este nouă, ea fiind promovată de prof. I. Iovănaş - *Drept administrativ, vol.II*, Editura Servo Sat, 1997, p.142; autorul împarte condiţiile controlului direct asupra actelor administrative în *condiţii de admisibilitate* (procedura prealabilă, calitatea procesuală, etc.), care determină respingerea acţiunii ca inadmisibilă, fără ca instanţa să între pe fondul cauzei, şi *condiţii de admitere pe fond a acţiunii* (ilegalitatea actului, caracterul nejustificat al refuzului, respectiv vătămarea dreptului subiectiv), care determină respingerea acţiunii ca nefondată (neîntemeiată).

Persoanele fizice sau juridice trebuie să aibă capacitate juridică şi procesuală. Persoanele fizice pot acţiona în contencios administrativ chiar dacă nu au cetăţenia română, deoarece legea nu face nici o precizare în acest sens[266].

b) În al doilea rând, sunt asociate persoanelor vătămate şi *grupurile de persoane fizice*. Intenţia legiuitorului a fost aceea de a crea un fel de acţiune colectivă, întemeiată pe comunitatea de drepturi şi interese vătămate, exercitată în comun de mai multe persoane fizice.

Două observaţii se impun în legătură cu acest text[267]:

● textul legal este *neconstituţional* în raport cu art.52 din legea fundamentală, care se referă exclusiv la "persoane" (1), iar dacă îl interpretăm în sensul că acţiunile sunt introduse separat de persoanele fizice, el dublează, în mod inutil, dispoziţiile art.47 C.pr. civ. – "mai multe persoane pot fi împreună reclamante sau pârâte dacă obiectul pricinii este un drept sau o obligaţiune comună ori dacă drepturile sau obligaţiile lor au aceeaşi cauză" (2). Formarea unui "grup" de persoane fizice în vederea introducerii acţiunii are, prin umare, importanţă doar organizatorică, informală, fără a avea consecinţe juridice în plan procesual.

● În această ordine de idei, şi *persoanele juridice* pot introduce acţiune separat, urmând a fi apoi obligate prin decizia judecătorului să-şi desemneze un mandatar. Din această perspectivă, nu vedem raţiunea omiterii persoanelor juridice din textul legal comentat, şi nici preferinţa arătată faţă de persoanele fizice.

1.2. Conform legii, sunt *"asimilate"* persoanei vătămate şi *organismele sociale* care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat a unui interes legitim public, fie a drepturilor si intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate.

În primul rând, din analiza textului rezultă că suntem în prezenţa unei acţiuni de contencios administrativ *obiectiv*, ce vizează *anularea actului administrativ*, în temeiul *interesului public*. Acţiunea este asimilată în ceea ce priveşte celelalte aspecte în totalitate acţiunii persoanei fizice sau juridice vătămate în drepturi. Prin urmare, termenele de intentare sunt aceleaşi, la fel procedura prealabilă administrativă.

Considerăm, însă, că anumite elemente ale acţiunii 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 şi libertăţi private, personale). Vor putea fi solicitate *doar cheltuieli de judecată*. De asemenea, ilegalitatea actului administrativ atacat trebuie să fie una *obiectivă*, afectând legalitatea obiectivă, şi nu una subiectivă, întemeiată pe vătămarea unui drept subiectiv al organismului social.

Cât priveşte noţiunea de *organisme sociale* interesate, ea este definită în art.2 alin.1 lit.s) din lege: structuri neguvernamentale, sindicate, asociaţii, fundaţii şi altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecţia drepturilor diferitelor categorii de cetăţeni sau, după caz, buna funcţionare a serviciilor publice administrative.

1.3. Legea prevede expres[268] posibilitatea **terţului** faţă de actul administrativ individual de a contesta actul administrativ, chiar dacă nu i se adresează direct. Considerăm textul superfluu, această posibilitate reieşind clar atât din art.1 alin.1: "orice persoană care se consideră vătămată […] se poate adresa […]", cât şi din ansamblul reglementării contenciosului administrativ, fiind recunoscută de asemenea şi 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 terţi* - de la luarea la cunoştinţă a actului administrativ (art.7 alin.3). Condiţionarea referitoare la interdicţia "luării la cunoştinţă" nu mai

[266] A se vedea Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.2632/2000, decizia nr.1800/2000, în *Buletinul Jurisprudenţei Curţii Supreme de Justiţie, 2000,* p.592, 752.

[267] Pentru alte critici ale textului, din perspectivă practică, a se vedea T. Drăganu, *art.cit*., "Revista de drept public" nr.3/2004, p.60.

[268] Art.1 alin.2: "se poate adresa instanţei de contencios administrativ şi persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept".

târziu de 6 luni de la emiterea actului, prevăzută la art 7 alin. 7, a fost declarată neconstituţională, prin urmare luiarea la cunoştinţă poate avea loc oricând[269].

1.4. Tot în beneficiul persoanei fizice, legea reglementează pentru prima dată în dreptul nostru şi o **acţiune intentată de instituţia Avocatului poporului**. Astfel, dacă Avocatul Poporului, in urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, apreciaza ca ilegalitatea actului sau refuzul autoritatii administrative de a-si realiza atributiile legale nu poate fi inlaturat decat prin justitie, poate sesiza instanta competenta de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petitionarul dobandeste de drept calitatea de reclamant, urmand a fi citat in aceasta calitate. Daca petitionarul nu isi insuseste actiunea formulata de Avocatul Poporului la primul termen de judecata, instanta de contencios administrativ anuleaza cererea (art.1, alin 3).

Pe parcursul procesului de adoptare a legii, Avocatul poporului în funcţie dar şi Guvernul, în punctele lor de vedere au criticat iniţiativa din proiect, considerând că instituţia în cauză nu se poate substitui cetăţenilor în exercitarea drepturilor lor procesuale, nu poate prelua interesele cetăţenilor; acest lucru ar fi împotriva spiritului instituţiei, ale cărei origini se află în instituţia Ombudsman-ului nordic şi european, care abordează în activitatea sa o etică necontencioasă de soluţionare a petiţiilor utilizând în acest sens procedura medierii şi fără a declanşa un proces[270]. Curtea constituţională a declarat însă prin Decizia nr. 507/2004 textul ca fiind constituţional[271].

Soluţia intentării acţiunii de către Avocatul poporului este extrem de *criticabilă*, indiferent din ce perspectivă privim:

- dacă, în urma anchetei efectuate de Avocatul poporului, petiţionarul este determinat să se judece cu administraţia, el ar putea intenta acţiunea singur, fără ca pornirea procesului de către Avocatul poporului să se justifice – de altfel, suntem convinşi că aceasta va fi şi conduita practică adoptată de instituţie în aplicarea legii, adică îndrumarea petiţionarului către justiţie printr-o acţiune în nume propriu.
- dacă, dimpotrivă, petiţionarul nu este hotărât să se judece cu administraţia, introducerea lui oarecum "forţată" în proces, de către Avocatul poporului, nu-şi are rostul, întrucât oricum continuarea procesului depinde de petiţionar, care poate şi renunţa la litigiu.
- Avocatul poporului devine, în condiţiile legii, un adevărat avocat pledant, cel puţin până la momentul preluării acţiunii de către persoana fizică, ori nu aceasta este menirea instituţiei, care trebuie să rămână echidistantă faţă de părţile litigiului.

Petiţionarul devine reclamant din momentul în care este introdusă acţiunea, ("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 şi din formularea art.28 alin.3 din Legea nr.554/2004 conform căruia "actiunile introduse de persoanele de drept public si de orice autoritate publica, in apararea unui interes public, precum si cele introduse impotriva actelor administrative normative nu mai pot fi retrase, cu exceptia situatiei in care sunt formulate si 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 acţiunea în contencios administrativ, petiţionarul sau Avocatul poporului? Deoarece este vorba de o taxă de timbru judiciar (3,7 lei[272]), ea trebuie plătită anticipat (adică odată cu introducerea cererii de chemare în judecată). Soluţia este aceea a

---

[269] Prin DECIZIA CURŢII CONSTITUŢIONALE nr. 797 din 27 septembrie 2007, publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 707 din 19 octombrie 2007 a fost admisă excepţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. 7 alin. (7) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, constatându-se că textul de lege este neconstituţional 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 "decât destinatarul actului". În consecinţă, textul de lege (art. 7 alin. 7) este neconstituţional 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.

[270] A se vedea pentru aceste puncte de vedere A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ – geneză şi explicaţii,* Roata, 2004, p.48-55.

[271] Publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 1.154 din 7 decembrie 2004.

[272] Art.17 din lege coroborat cu Legea nr. 146/1997 privind taxele judiciare de timbru, publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 173 din 29 iulie 1997, cu modificările şi completările ulterioare.

plăţii taxei de timbru de către petiţionar, la prima zi de înfăţişare la care a fost citat în calitate de reclamant. Refuzul său de a achita taxa reprezintă şi o desistare, renunţare 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 dispoziţiile legale care condiţionează acţiunea directă în contencios administrativ de îndeplinirea unor formalităţi, cum ar fi termenul de introducere şi procedura prealabilă.

Astfel, persoana fizică care nu efectuează procedura prealabilă sau care pierde termenul de sesizare directă a instanţei de contencios administrativ (6 luni de la comunicarea actului), se poate adresa Avocatului poporului, pentru care termenul de sesizare a instanţei (tot de 6 luni) curge de la data la care a cunoscut existenţa actului nelegal (art.11 alin.3), adică din momentul sesizării de către petiţionar. Prin urmare, din păcate, lipsa de diligenţă 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. Bineînţeles că Avocatul poporului nu este obligat să exercite acţiunea.

1.5. În aceeaşi manieră, legea reglementează în numele şi pe seama persoanei **fizice** sau **juridice** şi o a**cţiune de contencios administrativ subiectiv a Ministerului public**. Astfel, Ministerul Public, atunci când, în urma exercitării atribuţiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăţilor şi intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenţei unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităţilor publice emise cu exces de putere, sesizează instanţa de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate, cu acordul prealabil al acestora. Petiţionarul dobândeşte, de drept, calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate.

Este o acţiune asemănătoare celei puse la dispoziţia Avocatului poporului, cu deosebirea că Avocatul poporului poate acţiona numai în numele persoanelor fizice, nu şi juridice. Obiectul cererii îl constituie un *act administrativ* emis *cu exces de putere* de o *autoritate publică, nu şi 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 autorităţii publice, conferit de o anumită lege sau care decurge din tăcerea legii, a fost exercitat cu încălcarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, prevăzute de Constituţie sau de lege, adică cu exces de putere[273], astfel cum este definit de lege.

- actul atacat poate fi emis nu numai de autorităţile administrative, ci de orice *autoritate publică*, adică de "orice organ de stat sau al unităţilor administrativ teritoriale care acţionează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public", precum şi de persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obţinut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, persoane asimilate, în sensul legii, autorităţilor publice (art.2 alin.1 lit.b).

Din analiza dispoziţiilor legale, putem trage concluzia că Ministerul public devine apărătorul drepturilor şi libertăţilor persoanelor fizice şi juridice în faţa abuzurilor administraţiei publice. În consecinţă, acţiunea de contencios administrativ subiectiv exercitată de Ministerul public ridică acelaşi tip de probleme ca şi acţiunea Avocatului poporului.

2. Acţiunea de contencios administrativ obiectiv a Ministerului public. Ministerul public are menirea de a reprezenta, în activitatea judiciară, interesele generale ale societăţii şi de a apăra ordinea de drept, precum şi drepturile şi libertăţile cetăţenilor[274]. Când Ministerul Public apreciază că prin emiterea unui act administrativ normativ, se vatămă un interes public, va sesiza instanţa de contencios administrativ competentă de la sediul autorităţii publice emitente. Instanţa, din oficiu sau la cerere, poate introduce în cauză organismele sociale cu personalitate juridică interesate.

---

[273] A se vedea art.2 alin.1 lit.m). din lege, unde este definit excesul de putere.

[274] Art.131 din Constituţie şi 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 Ordonanţa de urgenţă nr. 124/2004, publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 1.168 din 9 decembrie 2004.

În temeiul existenţei unui *interes legitim public*, definit de lege ca fiind "interesul care vizează ordinea de drept şi democraţia constituţională, garantarea drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenţei autorităţilor publice"[275], Ministerul public are aşadar posibilitatea de a intenta o acţiune de contencios administrativ obiectiv. Acesta vizează doar actele administrative *normative*, nu şi cele individuale, şi, fiind un contencios obiectiv, urmăreşte doar anularea actului, nu şi despăgubiri.

Spre deosebire de acţiunea de contencios administrativ subiectiv, care poate fi intentată după ce, *în exercitarea atribuţiilor proprii*, Ministerul public apreciază că încălcarea drepturilor persoanelor se datorează unui act administrativ, în cazul acţiunii de contencios administrativ obiectiv legea nu mai condiţionează intentarea acţiunii de concluziile reieşite din activitatea de urmărire penală, în consecinţă Ministerul public poate acţiona fie din *oficiu*, în urma exercitării competenţelor legale, fie la *cererea* unor persoane fizice sau juridice.

Obiectul acţiunii îl constituie *anularea* actului administrativ normativ, fiind exclusă posibilitatea de a solicita despăgubiri sau emiterea unui alt act administrativ. Justificarea acestei soluţii rezidă în faptul că Ministerul public acţionează ca apărător al legalităţii obiective, al bunei funcţionări a administraţiei publice, şi nu în vederea apărării unui drept subiectiv, propriu.

O dispoziţie specială, pe care o regăsim doar în cazul acţiunii de contencios administrativ obiectiv a Ministerului public, prevede că instanţa, 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 instanţei, acţionând la cerere sau din oficiu, în temeiul art.14 alin.3 din lege, *suspendarea actului administrativ normativ*, însă numai în prezenţa unor anumite condiţii, şi anume ca interesul public pretins a fi apărat să fie unul *major, de natură a perturba grav funcţionarea unui serviciu public administrativ.* Instanţa va rezolva cererea de urgenţă şi cu precadere, cu citarea părţilor (art.14 alin.2). Observăm că interesul public major vizează servicii publice *naţionale*, nu şi locale, soluţie inexplicabilă şi *criticabilă*, deoarece acestea din urmă sunt cele mai afectate de deciziile luate de către guvernanţi la nivel central. Astfel, este binecunoscută situaţia administraţiilor locale obligate să preia anumite servicii publice teritoriale aflate anterior în competenţa administraţiei centrale, fără să li se asigure şi sursele de finanţare corespunzătoare, aşa cum prevede legea şi convenţiile internaţionale la care ţara noastră este parte. În această situaţie, cererea Ministerului public ar fi binevenită, deşi există întotdeauna posibilitatea ca autorităţile locale să acţioneze ele însele, în numele colectivităţilor locale pe care le reprezintă. De asemenea, se pot ivi situaţii în care funcţionarea serviciilor publice naţionale să fie afectate prin acte normative emise la nivel local sau judeţean.

3. Acţiunea persoanelor de drept public. În condiţiile legii, acţiuni în contencios administrativ pot fi introduse de prefect, de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, precum şi 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 uşor şi 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 şi persoanele de drept public pot intenta acţiuni de contencios administrativ subiectiv.

Suntem în prezenţa 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 şi la interesul legitim public (2).

Persoanele de drept public sunt Statul român, reprezentat prin Ministerul finanţelor, Guvern (Cancelaria Primului Ministru este cea care are personalitate juridică), ministerele[276], judeţul, oraşul şi

[275] Art.2 alin.1 lit.r din lege.

[276] 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.

comuna[277], precum şi alte entităţi declarate ca atare prin legi sau hotărâri de Guvern (Fondul român de Dezvoltare Socială[278], Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici[279], etc.).

4. Acţiunea Prefectului şi Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici. Tutela administrativă. Legea nr.554/2004 reglementează un aspect care aparţine, ca domeniu de reglementare specială Legii administraţiei locale şi Statutului funcţionarilor publici. Este vorba de dreptul prefectului de a ataca, în termenele prevăzute în lege, în faţa instanţei de contencios administrativ, actele emise de autorităţile administraţiei publice locale, dacă le consideră nelegale, şi de posibilitatea Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici de a ataca în faţa instanţei de contencios administrativ actele autorităţilor publice centrale şi locale prin care se încalcă legislaţia privind funcţia publică, în condiţiile prezentei legi şi ale Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, republicată. În ambele cazuri, până la soluţionarea cauzei, actul atacat este suspendat de drept.

Tutela administrativă este o noţiune 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 autorităţii de tutelă (reprezentanta puterii centrale) să anuleze, să aprobe, să autorizeze actul administrativ emis de o autoritate descentralizată, pe când forma moderată conferă autorităţii de tutelă doar dreptul de sesizare a unei jurisdicţii administrative în vederea anulării acelui act administrativ[280]. Până în 2004, cea mai cunoscută formă de tutelă administrativă din legislaţia noastră era cea jurisdicţionalizată, exercitată de prefect asupra actelor autorităţilor administraţiei publice locale[281].

În prezent, avem două astfel de autorităţi publice, însărcinate cu tutela administrativă:

a) prefectul, care este autoritate de tutelă administrativă jurisdicţionalizată pentru autorităţile administraţiei publice locale. În această calitate, prefectul poate ataca în faţa instanţei de contencios administrativ, *dispoziţiile primarului, hotărârile consiliului local, dispoziţiile preşedintelui consiliului judeţean şi hotărârile consiliului judeţean*. Prefectul exercită acţiunea în contencios administrativ ca reprezentant al statului, în temeiul textelor constituţionale art.123 alin.5 din Constituţie (“prefectul poate ataca, în fata instanţei de contencios administrativ, un act al consiliului judeţean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept”), ale Legii nr.340/2004 privind instituţia prefectului[282], ca lege specială, şi ale legii contenciosului administrativ, ca lege generală, prin urmare are legitimare procesuală activă conferită prin aceste reglementări[283].

● *Termenul de contestare* este diferit, în funcţie 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. Actiunea se formuleaza in termenul prevazut la art. 11 alin. (1), care incepe sa curga de la momentul comunicarii actului catre 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 şi faptele sau actele *asimilate* prin legea contenciosului administrativ, actului administrativ unilateral – *tăcerea administrativă şi refuzul nejustificat* de rezolvare a cererii.

Astfel, prefectul, acţionând în temeiul dreptului şi interesului legitim public conferit prin art.3 alin.1din Legea nr.554/2004, are posibilitatea, atunci când constată că *inacţiunea* unei autorităţi publice este contrară interesului public, să solicite acesteia, printr-o petiţie, îndeplinirea atribuţiilor legale, iar în

---

[277] Art. 19 din Legea nr.215/2001 şi art.87 C.pr.civ .

[278] Art.1 din Legea nr.129/1998, republicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 483 din 8 iunie 2005.

[279] A se vedea art.19 din Legea nr.188/1999.

[280] Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin, Véronique Inserguet-Brisset *Dictionnaire de droit administratif*, 2eedition, Editions Dalloz, Armand Collin, Paris, 1999, p.282.

[281] Am afirmat că este cea mai cunoscută deoarece există şi 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. Dragoş, *Principalele noutăţi ale Legii nr.215/2001 a administraţiei publice locale*, în “Dreptul” nr.10/2001, p.15.

[282] Publicată în “Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 658 din 21 iulie 2004.

[283] În acest sens, a se vedea şi Verginia Vedinaş, *op.cit.,* p.113. Prefectul nu are doar facultatea, ci obligaţia de a ataca actele ilegale ale autorităţilor locale - Ioan Romoşan, *Controlul legalităţii exercitat de prefect asupra actelor autorităţilor administraţiei publice locale*, în “Dreptul” nr.1/1994, p.80; remarcăm că obligaţia este, însă, fără sancţiune juridică.

cazul tăcerii sau a refuzului, poate duce conflictul în faţa instanţei de contencios administrativ, care va obliga autoritatea publică la realizarea atribuţiilor 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. Inacţiunea poate fi sancţionată însă numai atunci când ea are legătură cu o atribuţie de putere "legată" a autorităţii publice, *nu şi atunci când ea vizează atribuţii exercitate cu putere discreţionară,* deoarece instituţia 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 drep***t**, din momentul introducerii acţiunii şi până la soluţionarea cauzei, soluţie menită a împiedica producerea unor pagube bugetelor locale sau bunei funcţionări a administraţiei publice locale[284]. Din păcate, această prevedere este folosită deseori de prefect, organ politic, pentru şicanarea autorităţilor locale conduse de demintari de altă orientare politică, prin urmare considerăm că şi prefectul ar trebui să aibă obligaţia de a justifica, în faţa instanţei, necesitataea suspendării actului atacat.

● Legea 340/2004 prevedea că în exercitarea atributiei cu privire la verificarea legalităţii actelor administrative ale consiliului judeţean, ale preşedintelui consiliului judeţean, ale consiliului local sau ale primarului, prefectul, cu cel puţin 10 zile înaintea introducerii acţiunii în contenciosul administrativ, va solicita autorităţilor care au emis actul, cu motivarea necesară, reanalizarea actului socotit nelegal, în vederea modificării sau, după caz, a revocării acestuia.

Practica administrativă a demonstrat că, prin utilizarea acestei atenţionări a autorităţii publice emitente, litigiul poate fi evitat, autoritatea publică fiind mai interesată să-şi revoce actul decât să-i fie anulat de către instanţă; pe de altă parte, de multe ori ilegalitatea actului nu este sesizată de emitent (mai ales în localităţile 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 credinţă.

Din datele statistice[285], reiese cu evidenţă importanţa procedurii prealabile administrative şi eficienţa ei în cadrul controlului exercitat de prefect, atunci când autorităţile locale sunt de bună credinţă. În majoritatea cazurilor, se observă o rată de succes de peste 85%, ceea ce dovedeşte eficienţa maximă a procedurii prealabile.

Din păcate, după modificările din 2007, în ciuda opiniilor doctrinare care susţineau această procedură prealabilă, ea a fost exclusă prin abrogarea expresă a dispoziţiilor din Legea 340/2004.

● Pentru admiterea acţiunii, prefectul va trebui să facă dovada şi a unui *interes procesual*; astfel, prefectul (de fapt, prin intermediul acestei instituţii, statul român) nu are interes, spre exemplu, în anularea unui act administrativ care şi-a epuizat deja efectele juridice în mod definitiv şi complet – o autorizaţie de demolare, de pildă. Acţiunea prefectului este scutită de taxa de timbru, şi se judecă de urgenţă şi cu precădere, termenele de judecată neputând depăşi 10 zile.

b) Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, în temeiul art.3 alin.2 din Legea nr.554/2004, este autoritate de tutelă administrativă jurisdicţionalizată pentru toate autorităţile publice, centrale şi locale, însă numai într-un domeniu strict determinat, acela al raporturilor de funcţie publică.

Acţiunea poate fi introdusă fie împotriva **actelor administrative** ilegale ce au ca obiect raporturi de funcţie publică, fie împotriva **refuzului nejustificat** sau **tăcerii administrative**, art.2 alin.2 din Legea nr.554/2004 fiind deplin aplicabil. Astfel, spre exemplu, Agenţia va putea contesta actele administrative de numire în funcţie emise cu încălcarea legii, dar şi refuzul autorităţilor publice de a-şi îndeplini obligaţiile derivate din legislaţia funcţiei publice, cum este aceea de a organiza concurs pentru o funcţie vacantă, sau de a asigura evaluarea anuală a funcţionarilor publici.

[284] 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.
[285] A se vedea, pentru aceste date, D.C. Dragoş, *Legea contenciosului administrativ*, op.cit., 2005.

În doctrină s-a apreciat, pe bună dreptate, că Agenţia este obligată să cerceteze toate sesizările privind încălcarea legii prin acte sau fapte administrative din domeniul funţiei publice, nu se poate limita la constatările făcute cu ocazia activităţii de control efectuate din proprie iniţiativă[286].

● Nici în acest caz **procedura prealabilă** prevăzută de art.7 alin.1 **nu** este obligatorie (art.7 alin.5), soluţie criticabilă atâta vreme cât nici Legea nr.188/1999 nu impune o astfel de atenţionare a organului emitent[287], care astfel nu are *obligaţia* de a încerca medierea, şi de a pune capăt litigiului în faza administrativă, mai puţin costisitoare decât cea judiciară. Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici are însă *posibilitatea* de a efectua procedura prealabilă, deoarece textul nu îi interzice acest lucru; singura diferenţă este că efectuarea recursului administrativ nu prorogă termenul de sesizare a instanţei de contencios administrativ.

● Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici va fi nevoită să achite **taxa de timbru**, deoarece nu este scutită prin lege specială ca în cazul prefectului, consideraţiile critice de mai sus fiind reiterabile aici.

● Actul atacat (nu şi refuzul[288]) este **suspendat de drept,** iar **termenele de contestare** sunt şi aici diferite, în funcţie de tipul actului contestat:

(1) în cazul **actelor individuale**, 6 luni (art.11 alin.1) de la momentul comunicarii actului, data luarii la cunostinta, data introducerii cererii sau data incheierii procesului-verbal de conciliere, dupa caz. (art.11 alin.2) deoarece Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici este o autoritate publică direct interesată de actele administrative emise de autorităţile locale în domeniul funcţiei publice, aceste acte vor trebui obligatoriu **comunicate** Agenţiei de către **secretarul** unităţii administrativ teritoriale, în termen de 10 zile de la adoptare sau emitere, obligaţie 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 dispoziţiilor legale din domeniul funcţiei publice, sau al ordinelor ministeriale ce au ca obiect situaţia juridică a funcţionarilor publici dintr-un anumit domeniu de activitate, ilegale.

● Atât în cazul acţiunii **prefectului**, cât şi a celei exercitate de **Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici**, **legalitatea actului administrativ** atacat va fi analizată de către instanţa de contencios administrativ în mod obiectiv, nu subiectiv, aici intervenind deja tradiţionala distincţie între **contenciosul obiectiv** şi cel subiectiv. Astfel, *Contenciosul obiectiv* are la bază noţiunea de "drept obiectiv", înţeleasă ca o regulă, un comandament de drept[289], independent de subiectele raportului juridic concret, care au drepturi subiective[290].

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 faţa abuzurilor administraţiei, contenciosul obiectiv evocă necesitatea respectării, în activitatea administraţiei publice, a regulilor impersonale de drept, subsumate câmpului semantic al sintagmei "drept obiectiv".

Instanţa va constata care este starea de legalitate, aşa cum ea rezultă din acte normative, şi dacă această stare de legalitate a fost vătămată printr-un act al unei autorităţi a administraţiei publice locale.

---

§2. Legitimarea procesuală pasivă
în contencios administrativ – condiţie de admisibilitate a acţiunii.

[286] Verginia Vedinaş, *Legea nr.188/1999 privind statutul funcţionarilor publici, cu modificările ulterioare, republicată, comentată*, ediţia a III-a, Editura Lumina Lex, 2004,p.62; Rodica Narcisa Petrescu, *Implicaţii teoretice şi practice ale controlului Agenţiei Naţionale funcţionarilor Publici, conform art.20 alin.3-5 din Legea nr.188/1999, republicată,* în "Revista de drept public", nr.3/2004, p.110.

[287] Pentru o propunere de lege ferenda în sensul instituirii unei proceduri prealabile speciale şi pentru Agenţie,a se vedea Rodica Narcisa Petrescu, *art.cit*, p.112.

[288] Ibidem, p.111.

[289] Mircea Djuvara, *Teoria generală a dreptului. Drept raţional, izvoare şi drept pozitiv*, Editura ALL-BECK,1999, p.280.

[290] Eugen Popa, *Discuţii în legătură cu intervenţia în interes propriu în cazul contenciosului administrativ, "*Dreptul" nr.1/1995, p.70, nota 2.

1. Conceptul de "autoritate publică"[291]. Noţiunea de autoritate publică este prefigurată parţial de Constituţie, chiar dacă nu într-un mod unitar; astfel, titlul III cuprinde autorităţile publice din clasicele puteri ale statului, în timp ce alte articole din legea fundamentală desemnează şi ele autorităţi publice, cum ar fi Avocatul poporului, Curtea Constituţională, Curtea de Conturi.

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 unităţilor administrativ teritoriale; calitatea de "organ"[292] de stat sau al unităţilor administrativ teritoriale este conferită prin lege, deşi legislaţia română nu foloseşte întotdeauna această noţiune, ci una echivalentă, de "autoritate" - de exemplu, art.18 din Legea nr.215/2001: "Comunele, oraşele şi judeţele sunt unităţi administrativ-teritoriale în care se exercită autonomia locală şi în care se organizează şi funcţionează *autorităţi ale administraţiei publice locale (s.n.D.C.D)*" şi art.21 din aceeaşi lege: autorităţile administraţiei publice prin care se realizează autonomia locală în comune şi oraşe sunt consiliile locale, comunale şi orăşeneşti, ca autorităţi deliberative, şi primarii, ca autorităţi executive".

b) să acţioneze în regim de putere publică; puterea publică este conferită şi ea prin lege (în sens larg) - astfel, rămânând în sfera legii administraţiei publice locale, după ce art.3 alin.1 defineşte autonomia locală ca fiind dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în numele şi în interesul colectivităţilor locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condiţiile legii, precizează în alin.2 că "acest drept se exercită de consiliile locale şi primari, precum şi de consiliile judeţene (…)", precizare care are de fapt semnificaţia conferirii de putere publică acestor autorităţi locale.

c) acţiunea ei să aibă ca scop satisfacerea unui interes legitim public, în condiţiile în care interesul public este definit de lege ca fiind "interesul care vizează ordinea de drept şi democraţia constituţională, garantarea drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenţei autorităţilor publice" (art.2 lit.l).

● Legea contenciosului administrativ *asimilează* autorităţilor publice persoanele juridice private care, potrivit legii, au obtinut statut de utilitate publica sau care sunt *autorizate să presteze un serviciu public*, in regim de putere publica. Este vorba de organisme profesionale (Barourile de avocaţi) sau organisme private (asociaţii, fundaţii)[293]; putem adăuga aici societăţile cooperative (Legea nr.1/2005[294]), şi chiar societăţile comerciale (Legea nr.30/1991[295]). În conformitate cu Ordonanţa Guvernului nr.26/2000 cu privire la asociaţii şi fundaţii[296], prin *utilitate publică* se înţelege orice activitate care vizează atingerea unor scopuri benefice în domenii de interes public general şi/sau comunitar (art.38[1]), iar procedura de obţinere a statutului de utilitate publică am prezentat-o în primul capitol al cursului.

● **Distincţia între "utilitate publică", "autoritate publică", "persoană juridică de drept public".** Noţiuni apropiate în aparenţă şi adesea confundate în practică, cele trei se deosebesc fundamental:

a) *utilitatea publică* este un atribut recunoscut persoanelor juridice de drept privat organizate sub formă de fundaţii sau asociaţii, iar efectul obţinerii acestui statut l-am explicat mai sus (drepturi şi obligaţii în raporturile cu administraţia publică şi cu cetăţenii).

Asociaţia sau fundaţia de utilitate publică poate emite acte administrative, caz în care legalitatea loc 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*

---

[291] Pentru dezvoltări cu privire la a ceastă temă, a se vedea D.C.Dragoş, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii*, Editura All Beck, 2005, comentariul art.2.

[292] Pentru disputa doctrinară legată de opţiunea legiuitorului constituant pentru noţiunea de "organ", a se vedea Ion Deleanu, *Revizuirea Constituţiei*, în "Dreptul" nr.12/2003, p.5-36; A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.,* p.282.

[293] A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.,* p.283.

[294] Publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 172 din 28 februarie 2005.

[295] Republicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 1.066 din 17 noiembrie 2004.

[296] Publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 39 din 31 ianuarie 2000, cu modificările şi completările aduse de Ordonanţa nr. 37 din 30 ianuarie 2003, publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 62 din 1 februarie 2003.

particularilor opozabile asociaţiei sau fundaţiei (aşa 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 faţă de asociaţia sau fundaţia de utilitate publică este dată de faptul că autoritatea publică este organul unei persoane juridice de drept public, pe când asociaţia sau fundaţia rămân persoane private. Pe de altă parte, fundaţia sau asociaţia au personalitate juridică, pe când autorităţile publice nu toate au personalitate juridică (de exemplu, consiliul local, primarul, consiliul judeţean, ministrul)

c) *persoanele juridice de drept public* sunt astfel calificate doar prin lege (de pildă, comuna, oraşul, judeţul, ministerul, alte autorităţi centrale expres calificate ca atare), şi se deosebesc de *asociaţiile sau fundaţiile de utilitate publică* prin forma de finanţare (majoritar publică, respectiv majoritar privată), prin natura juridică a proprietăţii (majoritar publică, respectiv exclusiv privată), precum şi prin natura atribuţiilor (în principal de putere publică, respectiv doar excepţional de putere publică). Prin urmare, pentru ca o persoană de drept privat să devină persoană juridică de drept public nu este suficient să primească atribuţii de putere publică, ci trebuie să aibă şi proprietate publică, finanţare publică şi să i se aplice legislaţia finanţelor publice, iar toate acestea să fie realizate prin lege.

Cât priveşte relaţia dintre *persoana de drept public* şi *autoritatea publică*, ea este asemănătoare relaţiei dintre persoana juridică de drept privat şi organele sale de conducere: astfel, spre exemplu, primarul este autoritatea publică care reprezintă persoana juridică de drept public - comuna sau oraşul, în relaţiile cu alte persoane şi prin intermediul căreia se pune în aplicare principiul autonomiei locale. La fel, o instituţie publică – termen folosit adeseori pentru a desemna autorităţile 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, *autorităţile 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 şi despăgubiri; lor li se alătură, ca urmare a asimilării situaţiilor juridice, *asociaţiile şi fundaţiile de utilitate publică*, precum şi 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). Autorităţile publice vor putea prin urmare acţiona ca reclamante în contencios administrativ doar în numele persoanei juridice de drept public pe care o reprezintă, cum este cazul primarului care poate introduce acţiune în această calitate doar în numele comunei sau oraşului.

§3. Condiţia ca obiectul acţiunii

să îl constituie ilegalitatea unui act administrativ sau a formelor asimilate acestuia.

1. Definiţia legală a actului administrativeste realizată în lege[297] în conformitate cu constantele doctrinei administrative referitor la această instituţie juridică[298], desprinzându-se câteva elemente definitorii:

[297] "Act administrativ - actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică, in regim de putere publica, în vederea executării legii sau a executarii in concret a legii, care da nastere, modifica sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, in sensul prezentei legi, si contractele incheiate de autoritatile publice care au ca obiect punerea in valoare a bunurilor proprietate publica, executarea lucrarilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizitiile publice; prin legi speciale pot fi prevazute si alte categorii de contracte administrative supuse competentei instantelor de contencios administrativ" (Art.2 alin.1 lit.c din Legea nr.554/2004).

[298] Pentru diferite definiţii ale actului administrativ, a se vedea T. Drăganu, *Introducere..., op.cit.,* p.139; Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.,* p.251; I. Iovănaş, *Drept administrativ,* 1997, p.21; A. Iorgovan, *Tratat ... , op.cit., 2002,* p.481; Alexandru Negoiţă, *Noţiunea actului administrativ*, în "Dreptul" nr.7/1997, p.38; Curtea Supremă de Justiţie, a arătat, de asemenea, în deciziile sale, că "actele administrative nu sunt numai actele efectuate de organele administrative de stat, ci şi acele acte efectuate de autorităţile care au calitatea de organe administrative, chiar dacă nu sunt întotdeauna de stat, dacă acestea sunt investite prin lege să îndeplinească funcţiuni administrative, în scopul aplicării legilor - Curtea

a) este un act *unilateral*, adică este expresia manifestării de voinţă a unui singur subiect al raportului juridic, cel înzestrat cu putere publică.

b) este emis de *autorităţile 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 naştere, modifică sau stinge raporturi juridice; natura raporturilor juridice este una de drept public sau administrativ, caracterizate prin faptul că părţile raportului sunt, pe de o parte, administraţia publică (cu extensiunile ei – persoane private asociate activităţii administrative), şi, pe de altă parte, persoanele fizice, juridice, sau tot administraţia publică prin organele sale.

e) simplele adeverinţe prin care autoritatea publică atestă existenţa sau inexitenţa unui fapt nu sunt acte administrative; la fel, comunicări interne, propuneri, referate, etc., ce sunt menite să pregătească emiterea actului administrativ. Acelaşi caracter îl are adresa emisă de Direcţia Generală a Vămilor prin care se exprimă un punct de vedere în legătură cu prevederile unei ordonanţe de urgenţă[299], sau de Ministerul finanţelor referitoare la înţelesul unor dispoziţii legale[300], adresa prin care se califică activitatea reclamantei ca prestatoare de servicii (aceasta fiind un simplu punct de vedere a Ministerului finanţelor, exprimat în urma cererii adresate de reclamantă, nu o calificare obligatorie)[301], adresa Casei de Asigurări de Sănătate a Avocaţilor prin care se comunică modul de calcul al pensiei[302]. Hotărârea de Guvern prin care se iniţiază înfiinţarea unei universităţi nu este un act final al administraţiei, susceptibil de a vătăma drepturi recunoscute prin lege, ci doar act preparator al deciziei finale de înfiinţare efectivă a universităţii în cauză[303]. La fel, "propunerea" de privatizare a unei societăţi comerciale nu întruneşte caracteristicile unui act administrativ final din perspectiva administraţiei[304].

f) pe de altă parte, "avizul" favorabil deschiderii unei farmacii, emis de Colegiul Farmaciştilor din România prin filialele sale judeţene, în ciuda denumirii sale, este un veritabil act administrativ de autoritate, având natura unei autorizaţii de funcţionare[305]; la fel, "comunicarea" emisă de organele deconcentrate ale Ministerului Muncii şi Protecţiei Sociale este act administrativ de autoritate, calificare justificată de conţinutul acestuia – diminuarea salariului unui funcţionar public[306]. De asemenea, "adresa" Baroului prin care a fost suspendat din funcţie un avocat este act administrativ, în ciuda denumirii folosite de emitent[307];

2. Ilegalitatea obiectivă a actului administrativ se apreciază în funcţie de momentul emiterii sale, pentru actele cu executare din mai multe operaţiuni 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 existenţa lui, actul este anulabil, chiar dacă la momentul emiterii el a fost legal. **Ilegalitatea subiectivă** a actului cu executare imediată sau prin operaţiuni determinate ca număr sau ca durată, se apreciază în momentul emiterii sale, deoarece actele normative ulterioare nu pot afecta situaţii juridice anterioare, în baza principiul neretroactivităţii. Actele

---

Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.227/1992, în *Probleme de drept din deciziile Curţii Supreme de Justiţie, 1990-1992*, p.557.

[299] Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.2584/2000, în *Buletinul Jurisprudenţei Curţii Supreme de Justiţie, 2000,* p.496

[300] Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.654/1998, în *Repertoriu IV*, p.53.

[301] Numai în cazul în care se încheie un act de control financiar care stabileşte obligaţii băneşti în sarcina reclamantei se pune problema unei acţiuni în contencios administrativ – Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.407/1998, în *Repertoriu IV*, p.54

[302] Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.568/1997, în *Repertoriu III*, p.51.

[303] Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.1935/1999, în *Buletinul Jurisprudenţei Curţii Supreme de Justiţie, 1999,* p.523

[304] Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.517/1998, în *Repertoriu IV*, p.237.

[305] Curtea de Apel Cluj, secţia comercială şi de contencios administrativ, sentinţa nr.334/2000, în Colectiv, *Buletinul jurisprudenţei Curţii de Apel Cluj pe anul 2000*, vol.II, p.63.

[306] Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.890/2000, în *Buletinul Jurisprudenţei Curţii Supreme de Justiţie, 2000,* p.811

[307] Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.2110/1999, în *Buletinul Jurisprudenţei Curţii Supreme de Justiţie, 1999,* p.491.

cu executare continuă (o autorizaţie de funcţionare, spre exemplu), trebuie apreciate însă şi în funcţie de actele normative ce sunt adoptate pe durata executării lor, putând deveni din legale, ilegale.

3. Acte atipice şi 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) şi 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 voinţă a autorităţii publice, poate fi considerat ca un act administrativ *atipic*, asimilat actului administrativ tipic.

3.1. „Tăcerea" administrativă. Definită prin folosirea formulării extinse, de „nesoluţionare în termenul legal a unei cereri", tăcerea administrativă vizează două situaţii distincte, care dau dreptul petiţionarului să intenteze acţiunea în faţa instanţei de contencios administrativ: a) lipsa unui răspuns în termenul de soluţionare a cererii iniţiale adresate unei autorităţi publice**;** b) lipsa unui răspuns în termenul de soluţionare a recursului administrativ prealabil adresat autorităţii publice emitente a actului administrativ ilegal, sau celei superioare.

Termenul alocat prin legea contenciosului administrativ pentru răspunsul autorităţii 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 Ordonanţa Guvernului nr.27/2002, care este dreptul comun în materia petiţiilor, consecinţa fiind că termenul *se poate prelungi cu maximum 15 zile* în condiţiile art.9 din ordonanţă. Calculul termenului se va face pe zile calendaristice, deoarece interesul particularilor de a primi un răspuns din partea administraţiei publice prevalează asupra împrejurării că administraţia publică îşi desfăşoară activitatea cu publicul doar 6 zile pe săptămână.

3.2. Refuzul nejustificat. Prin "refuzul nejustificat de rezolvare a cererii" legiuitorul a înţeles „exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinţei de a nu rezolva cererea unei persoane; este asimilata refuzului nejustificat si nepunerea in executare a actului administrativ emis ca urmare a solutionarii favorabile a cererii sau, dupa caz, a plangerii prealabile". Spre deosebire de tăcerea administrativă, care este considerată refuz *implicit* de rezolvare a cererii, de această dată suntem în prezenţa unui refuz *explicit* de rezolvare. Refuzul explicit de rezolvare trebuie să fie exprimat „cu exces de putere", sintagma care, deşi pare la prima vedere greu de descifrat, desemnează, de fapt, *ilegalitatea subiectivă* a refuzului.

În ceea ce priveşte forma de manifestare a refuzului, trebuie precizat faptul că soluţionarea unei cereri în defavoarea petiţionarului sau contrar aşteptărilor sale, nu reprezintă automat un refuz nejustificat, caracterul nejustificat putând reieşi numai prin raportare la legislaţia existentă, cu care refuzul trebuie să fie în contradicţie.

Refuzul trebuie să fie exprimat *în scris, şi motivat în drept,* deoarece Ordonanţa Guvernului nr.27/2002 impune aceste forme procedurale în cazul soluţionării petiţiilor, prin urmare un refuz *verbal* (greu de dovedit, de altfel) va putea fi folosit mai greu în instanţă. Preferabil este, în cazul unui refuz verbal, să se aştepte expirarea termenului de răspuns, tăcerea administrativă fiind mai uşor de dovedit.

Art.1 al Legii 554/2004 se referă la atacarea în justiţie 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 voinţă*. În consecinţă, rezolvarea cererii poate fi făcută nu numai prin emiterea unui act administrativ, ci şi prin emiterea unei adeverinţe (care nu este act administrativ), certificat etc., adică prin înscrisuri doveditoare sau constatatoare a unor fapte[308], sau chiar printr-un fapt administrativ[309].

Obiectul cererii, şi, ulterior, al refuzului nejustificat nu este, prin urmare, determinant în aprecierea admisibilităţii acţiunii de contencios administrativ, cu condiţia, totuşi, ca el să *aibă legătură*

---

[308] T. Drăganu, *Actele administrative şi faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc pe baza Legii nr. 1/1967,* Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1970, p.90.

[309] Astfel, pârâtul, Consiliul Naţional de Evaluare şi Acreditare Academică a fost obligată să efectueze o vizită la facultatea reclamantă, în vederea întocmirii corecte a raportului de evaluare pentru autorizaţia provizorie, obligaţie legală a acestuia – Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.116/1998, în V. I. Prisăcaru, *op.cit.,* p.312, cu notă critică de autorul citat.

cu un raport juridic de drept administrativ[310]**,** să se fundamenteze pe un "drept subiectiv public", adică opozabil administraţiei, şi, bineînţeles, să fie licit. Astfel, într-un studiu din 2000, întocmit pe baza Legii nr.119/1996 privind actele de stare civilă, am arătat că şi *refuzul de a întocmi actul de stare civilă* este un refuz nejustificat, şi se încadrează la excepţia referitoare la recursul paralel[311], chiar dacă actul de stare civilă nu este un act administrativ, ci doar o operaţiune materială de constatare a unui fapt juridic. De asemenea, refuzul Comitetului Român pentru Adopţii de a înscrie un copil pe lista copiilor adoptabili[312] sau de a lua în evidenţă cererea unor străini de adoptare a unui copil, de a le comunica numărul şi data înregistrării cererii de adopţie şi de a le permite accesul la evidenţele Comitetului (toate acestea fiind operaţiuni 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 soluţionare a cererii, ci un act preparator emiterii deciziei finale de către autoritatea publică[313]. Prin urmare, refuzul trebuie să privescă un *act final al administraţiei*, sau o *operaţiune finală*, prin care se rezolvă cererea adresată de petiţionar, nu acte preparatorii care nu produc efecte juridice decât în interiorul aparatului administrativ.

Obiectul refuzului nu poate fi un raport ce ţine de dreptul penal sau procesual penal - refuzul Inspectoratului Judeţean de Poliţie de a efectua cercetări penale[314], refuzul Parchetului de a începe urmărirea penală[315] sau de a trimite în judecată o persoană[316] – sau de activitatea legislativă – refuzul Senatului, Camerei Deputaţilor, Guvernului, Ministerului justiţiei şi Ministerului finanţelor de a avea iniţiativă legislativă[317].

4. Contractele administrative.

Legea asimilează actului administrativ şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect: punerea în valoare a bunurilor proprietate publică; executarea lucrărilor de interes public; prestarea serviciilor publice; achiziţiile publice. Prin legi speciale pot fi prevazute si alte categorii de contracte administrative supuse competentei instantelor de contencios administrativ (art.2 alin.1 lit.c teza a doua). În primul rând, trebuie să remarcăm că, deşi în mod evident legiuitorul a avut în vedere ceea ce doctrina de drept administrativ denumeşte, în unanimitate, *contracte administrative*, noţiunea în sine nu se regăseşte în legea contenciosului administrativ, preferându-se o formulare ambiguă, sfera contractelor cărora li se aplică textul legal fiind determinată prin referire la obiectul lor. Considerăm că s-a irosit o ocazie excelentă pentru consacrarea acestei noţiuni, atât de utilizată de doctrina şi practica statelor vestice, dar refuzată ani de-a rândul de legiuitorul român şi de practica noastră judiciară.

Astfel, legea asimilează actelor administrative anumite "contracte încheiate de autorităţile publice", în funcţie 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 unităţilor administrativ teritoriale, vor fi puse în valoare prin contracte de drept privat, atacabile pe calea dreptului comun, şi nu pe calea contenciosului administrativ.

---

[310] Sau, mai larg, *de drept public* – a se vedea Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.374/1998, în *Repertoriu IV,* p.234; O. Podaru, *Notă la sentinţa nr.257/2000 a Curţii de Apel Cluj,* în "Studia Universitatis Babeş Bolyai, Iurisprudentia" nr.2/2000, p.53.

[311] D. C. Dragoş, *Formele de activitate…, supracit,* p.96.

[312] Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ , decizia nr.136/1995, în Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.,* p.359.

[313] Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.698/1998, în *Repertoriu IV,* p.282

[314] Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.1716/1997, în M. Preda, V. Anghel, *Decizii şi hotărâri…,* p.582

[315] Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.215/2000, în "Pandectele Române" nr.3/2001, p.103.

[316] Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.470/1998, în Th. Mrejeru, *Culegere de decizii…, vol. I,* p.24

[317] Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.767/1996, în M. Preda, V. Anghel, *Decizii şi hotărâri…,* p.597

b) *executarea lucrărilor de interes public* – este vorba, practic, de concesiunea de lucrări şi servicii, reglementate de Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr.34/2006[318].

c) *prestarea serviciilor publice*. Serviciile publice pot fi prestate pe baza unui contract de *concesiune (*OUG 34/2006 şi 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 salubrizare a localităţilor, 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."

5. Actul administrativ jurisdicţional. Pentru prima dată în legislaţia noastră, Legea nr.554/2004 oferă o definiţie a actului administrativ jurisdicţional – "actul juridic emis de o autoritate administrativă investita, prin lege organica cu atribuţii de jurisdictie administrativa speciala". Legea 262/2007 defineste jurisdictia administrativa speciala ca fiind "activitatea infaptuita de o autoritate administrativa care are, conform legii organice speciale in materie, competenta de solutionare a unui conflict privind un act administrativ, dupa o procedura bazata pe principiile contradictorialitatii, asigurarii dreptului la aparare si independentei activitatii administrativ-jurisdictionale". Analizând această definiţie, constatăm că ea se referă la mai multe trăsături pe care actul administrativ jurisdicţional trebuie să le întrunească pentru a fi calificat ca atare:

a) să fie un *act juridic*, adică să confere drepturi şi obligaţii subiectelor de drept între care se stabileşte raportul juridic.

b) să fie emis de o *autoritate administrativă cu atribuţii jurisdicţionale*; autorităţile administrative sunt cele cuprinse în puterea executivă, şi formează "administraţia publică" – consiliul local, primarul, ministerele, autorităţile centrale autonome, Guvernul, instituţiile publice centrale sau locale, etc. *Atribuţiile jurisdicţionale* sunt conferite autorităţilor administrative *prin 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 jurisdicţională".

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 şi autorităţi publice. Prin urmare, actul iniţial, cel care este contestat pe calea administrativ jurisdicţională, are natura unui act administrativ tipic (de exemplu, actul administrativ fiscal – art.41 C.pr.fiscală).

d) *procedura d*e rezolvare a conflictului să întrunească în mod *cumulativ* trei condiţii: (1) *contradictorialitate* - principiu de bază al judecăţii, potrivit căruia probele administrate în cauză sunt supuse discuţiei; constă în drepturile părţilor de a fi prezente la judecată, de a cunoaşte pretenţiile formulate împotriva lor, de a discuta în contradictoriu în faţa autorităţii toate elementele de fapt şi de drept ale cauzei, putând administra probele lor şi combate pe cele ale adversarilor. (2) *asigurarea dreptului la apărare* – inclus de regulă în principiul contradictorialităţii, devine foarte important atunci când nu poate fi asigurată cu adevărat contradictorialitatea, şi anume când partea implicată în proces este şi judecător, ceea ce se întâmplă în majoritatea procedurilor administrativ jurisdicţionale. (3) *independenţa procedurii de soluţionare*.

Analizând textul legal prin raportare la doctrină[319], observăm că, dintre caracteristicile doctrinare, legiuitorul din 2004 a reţinut doar contradictorialitatea, care implică în principiu şi dreptul la apărare. Nu au fost reţinute *motivarea* actului administrativ jurisdicţional, şi *stabilitatea* actului – imposibilitatea revocării. Prin urmare, ne vom afla în prezenţa unui act administrativ jurisdicţional şi atunci când autoritatea publică ce soluţionează conflictul juridic este *parte* a acelui conflict juridic (fiind chiar emitent al actului atacat pe această cale, fie superiorul ierarhic al emitentului); în acest caz procedura îşi păstrează

[318] Publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 418 din 15 mai 2006, cu modificările și completările aduse de: Legea nr. 337/2006.

[319] A se vedea D.C.Dragoş, *op.cit.*, 2005, comentariul art.2.

caracterul jurisdicţional atâta vreme cât legea ce o reglementează prevede asigurarea dreptului la apărare al celeilalte părţi, căci de contradictorialitate nu mai poate fi vorba în sensul ei clasic.

Cât priveşte *motivarea* actului administrativ jurisdicţional, deşi legea contenciosului administrativ nu o prevede ca principiu general aplicabil, ea va trebui totuşi realizată, cel puţin din punct de vedere legal, fiind aplicabile dispoziţiile art.13 din Ordonanţa Guvernului nr.27/2002 privind activitatea de soluţionare a petiţiilor – „semnarea răspunsului se va face numai de către şeful compartimentului care a soluţionat petiţia; în răspuns se va indica în mod obligatoriu temeiul legal al soluţiei adoptate". Justificarea acestei obligativităţi de motivare stă în faptul că actul administrativ jurisdicţional este, în fapt, un răspuns la o petiţie adresată de una din părţi, care solicită soluţionarea conflictului juridic, iar legea specială (în acest caz, Legea nr.554/2004) se completează cu legea generală din domeniul petiţiilor (Ordonanţa Guvernului nr.27/2002)

În fine, *stabilitatea* actului administrativ jurisdicţional nu este cu nimic diferită de a altor acte administrative, cu *excepţia* cazurilor când prin lege specială se prevede că actul nu mai poate fi revocat. Prin urmare, principiul este că actele administrativ jurisicţionale sunt *revocabile atâta vreme cât pe baza lor nu s-au încheiat alte acte juridice*[320]. Excepţiile vin însă să consacre această caracteristică ce lipseşte din legea contenciosului administrativ. Astfel, Codul de procedură fiscală precizează că decizia de soluţionare a contestaţiei este definitivă în sistemul căilor administrative de atac, prin urmare singura cale de anulare este acţiunea în faţa instanţei de contencios administrativ (art.174 şi 178).

§4. Condiţia 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, care prevede că **n**u pot fi atacate în contenciosul administrativ: a) actele administrative ale autorităţilor 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 desfiinţarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară. În fine, actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgenţă, cele care privesc apărarea şi securitatea naţională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum şi pentru înlăturarea consecinţelor calamităţilor naturale, epidemiilor şi epizootiilor pot fi atacate numai pentru exces de putere.

2. Constituţionalitatea textului art.5 din legea contenciosului administrativ. În urma revizuirii constituţionale din 2003, art.126 al Constituţiei consacră regula conform căreia "controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităţilor publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat", instituind însă şi două excepţii de la regulă: actele care privesc raporturile cu Parlamentul şi 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: "condiţiile şi limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică".

În primul rând, trebuie precizat că, în opinia noastră, consacrarea constituţională a unor excepţii de la contenciosul administrativ este criticabilă, deoarece textele legii fundamentale nu trebuie să meargă mai departe de impunerea unor principii de funcţionare a administraţiei şi justiţiei, lăsând legiuitorului organic reglementarea unor aspecte cum ar fi excepţiile de la contenciosul administrativ. Pe de altă parte, prin reglementări speciale specifice anumitor domenii, cum este apărarea naţională, apărarea civilă, siguranţa naţională, 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 naşte din coroborarea celor două texte constituţionale priveşte admisibilitatea reglementării prin legea organică de care aminteşte art.52 a unor excepţii de la contenciosul administrativ altele decât cele consacrate prin art.126, şi caracterul absolut al acestora din

[320] A se vedea comentariul de la art.1 alin.6.

urmă. Astfel, într-o opinie[321], excepţiile consacrate de legea fundamentală au semnificaţie doar în faţa instanţelor de contencios administrativ, nu şi în faţa instanţelor de drept comun, unde actele respective pot fi contestate. Este adevărat că intenţia legiuitorului a fost de a le sustrage complet controlului judecătoresc, însă redactarea deficitară a art.126 din Constituţie şi a art.5 din lege, precum şi coroborarea lor cu art.21 din Constituţie, susţin concluzia doctrinară la care ne raliem. În opinia contrară, mai restrictivă, se susţine sustragerea completă a actelor exceptate de la controlul judecătoresc[322].

Legea nr.554/2004 vine să reglementeze mai detaliat dispoziţiile constituţionale, instituind două tipuri de excepţii:

(1) *excepţii absolute*. Utilizând formula "nu pot fi atacate în contenciosul administrativ", respectiv "pe calea contenciosului administrativ", sunt prevăzute ca excepţii: a) actele administrative ale autorităţilor publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul; b) actele de comandament cu caracter militar; c) actele administrative pentru modificarea sau desfiinţarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară.

(2) *excepţii relative*. În ce priveşte actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgenţă, cele care privesc apărarea şi securitatea naţională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum şi pentru înlăturarea consecinţelor calamităţilor naturale, epidemiilor şi epizootiilor, acestea vor putea fi atacate numai pentru *exces de putere*.

3. Excepţiile absolute. Aceste excepţii sunt *valabile numai în faţa instanţelor de contencios administrativ,* actele vizate putând fi contestabile pe calea dreptului comun, în temeiul art.21 din Constituţie[323], însă numai pentru *despăgubiri*.

Nu putem accepta ideea conform căreia aceste acte sunt sustrase oricărui control judecătoresc[324], din două motive: a) textul constituţional (art.126) şi cel legal (art.5) se referă la acte ce nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ, nu "în justiţie", cum prevedea vechea lege a contenciosului administrativ; b) principiul liberului acces la justiţie (art.21) vine să completeze art.126 din legea fundamentală, constituind cadrul general pentru atacarea acestor acte în justiţie;

Prin urmare, fiind inadmisibilă o acţiune în anulare pe temei de ilegalitate în faţa unei instanţe de drept comun, deoarece numai instanţele de contencios administrativ au competenţă generală în această materie, persoanele vătămate în drepturile lor prin aceste acte vor putea solicita *despăgubiri* prin acţiune intentată în faţa instanţelor de drept comun, ridicând excepţia de ilegalitate a actelor exceptate de la controlul direct în contencios administrativ.

3.1. Actele administrative ale autorităţilor publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul.

Legea 262/2007 defineste actele care privesc raporturile cu Parlamentul – "actele emise de o autoritate publica, in realizarea atributiilor sale, prevazute de Constitutie sau de o lege organica, in raporturile de natura politica cu Parlamentul". Justificarea excepţiei corespondente din Legea nr.29/1990[325] consta în primul rând în caracterul politic al actelor emise de Parlament şi în raporturile cu Parlamentul[326]. Actele Guvernului în raporturile sale cu Parlamentul (informaţii, documente cerute de camerele Parlamentului, declaraţii cu privire la politica Guvernului, propuneri privind negocierea unor tratate internaţionale, etc.) sunt toate acte cu caracter politic[327].

---

[321] A se vedea Corneliu Liviu Popescu, *Exceptarea actelor de comandament cu caracter militar de la contenciosul administrativ, potrivit revizuirii constituţionale, în lumina dreptului de acces la o instanţă judecătorească,* în "Curierul judiciar" nr.11/2003, p.100-119; Idem, *Contenciosul administrativ potrivit dispoziţiilor constituţionale revizuite*, în "Dreptul" nr. 2/2004, p.17.

[322] A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.,* p.306.

[323] C.L.Popescu, *art.cit*, p17.

[324] A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.,* p.306, paragraful 2.

[325] Art.2 lit.a): "Actele care privesc raporturile dintre Parlament sau Preşedintele României şi Guvern".

[326] Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.,* p.374; Alexandru Negoiţă, *Contenciosul administrativ român şi elemente de drept administrativ*, Editura Lumina Lex, 1992, p.103. Într-o opinie, rămasă izolată, actele în discuţie erau exceptate deoarece nu erau emise de autorităţi administrative - I. Iovănaş, *op.cit.,* 1997, p.151.

[327] Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.,* p.375

3.2. Actele de comandament cu caracter militar[328].

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 activităţii din cadrul forţelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanţilor de a da ordine subordonaţilor în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război, sau, după caz, la îndeplinirea serviciului militar"; prin urmare, în sfera noţiunii intră toate ordinele şi instrucţiunile de serviciu privind măsurile de pregătire a trupelor, mobilizările şi concentrările de trupe, atribuirea şi efectuarea de comenzi, manevre, exerciţii şi operaţiuni militare. Sustragerea acestor acte justiţiei administrative este justificată de necesitatea de a asigura spiritul de disciplină al subordonaţilor, precum şi "acele condiţii de energie, capacitate, unitate şi rapiditate necesare operaţiunilor militare"[329].

Rămân acte administrative tipice şi, prin urmare, sunt *contestabile în contencios administrativ* actele *contractuale*, actele de *gestiune*, încheiate de autorităţile militare cu diferite persoane în vederea aprovizionării, pentru a se asigura funcţionarea serviciului de apărare naţională. De asemenea, categoria actelor de administraţie militară[330] sau a actelor autorităţilor militare[331] - altele decât cele cu caracter de comandament militar[332], sunt atacabile pe calea contenciosului administrativ: ele privesc numiri în grad, avansări, acte de sancţionare, de punere în retragere, de pensionare[333], sau, mai sintetic, acte legate de managementul resurselor umane[334].

De asemenea, este actuală distincţia de sorginte interbelică între acte de comandament militar care intervin în raporturile cu populaţia civilă, şi acte de comandament militar din interiorul ierarhiei militare[335]. Cele din prima categorie sunt supuse controlului de contencios administrativ, dacă sunt emise pe timp de pace[336]. Intră în categoria opusă, a actelor emise pe timp de război, spre exemplu, actul prin care se interzice circulaţia auto sau pietonală într-o zonă minată[337].

3.3. Actele exceptate în temeiul existenţei unui recurs paralel.

După revizuirea Constituţiei dar înainte de adoptarea Legii nr.554/2004, doctrina administrativă a apreciat că excepţia referitoare la actele pentru desfiinţarea sau modificarea cărora se prevede prin lege specială o altă procedură judiciară subzistă, deşi enumerarea art.126 din Constituţia revizuită pare limitativă[338]. Confirmând această linie de gândire, noua lege a contenciosului administrativ reglementează din nou excepţia, în art.5 alin.2.

Excepţia reprezintă reflectarea, în plan legislativ, a *teoriei recursului paralel,* care susţine ideea conform căreia "calea dreptului comun pentru contestarea actelor administrative va fi folosită doar atunci şi în măsura în care nu există o lege specială care să prevadă o altă procedură de urmat"[339]

Analiza legilor speciale care consacră acţiuni de contencios administrativ se poate structura în legi care consacră recursul paralel (1), în legi care, deşi stabilesc o competenţă derogatorie de la dreptul

---

[328] Pentru dezvoltări teoretice asupra instituţiei, a se vedea Antonie Iorgovan, Florea Şerban, *Despre actele de comandament cu caracter militar,* în "Revista de drept public" nr.1-2/1997, p.41; Ion Dragoman, *Comandament şi administraţie în activitatea militară*, în "Caietul ştiinţific al Institutului de Ştiinţe Administrative al României", Sibiu, 2000, p.25.

[329] Ibidem.

[330] A. Teodorescu, *op.cit.,* p.433; P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ,* vol. I, Editura Institutului de arte Grafice "Marvan", 1934, p.519.

[331] Această formulare o regăsim în art.3 din Legea contenciosului administrativ din 1925.

[332] În sensul că autorităţile de comandament militar pot emite şi acte administrative tipice, fiind, în fapt, organe de conducere a unui serviciu public, a se vedea C. G. Rarincescu, *op.cit.,* p.312.

[333] A. Teodorescu, *op.cit.,* p.433; C. G. Rarincescu, *op.cit.,* p.326.

[334] A. Iorgovan, F. Şerban, *op.cit., p*.45.

[335] De asemenea, între acte făcute în timp de război şi acte făcute pe timp de pace - A. Teodorescu, *op.cit.,* p.433

[336] C. G. Rarincescu, *op.cit.,* p.327.

[337] A. Iorgovan, F. Şerban, *op.cit., p*.45.

[338] În acest sens, Ioan Santai, *Implicaţii vizând unele prevederi revizuite ale Constituţiei în materia contenciosului administrativ,* "Revista de drept public" nr.1/2004, p.39.

[339] Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin, Véronique Inserguet-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif,* 2e 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 instanţei de contencios administrativ, acest drept decurgând din legea generală; doar atunci când se doreşte consacrarea competenţei unor alte instanţe decât cele de contencios administrativ, se impune precizarea acestui lucru - V. I. Prisăcaru, *op.cit.,* p.5.

comun, nu consacră un recurs paralel (2), şi în legi care trimit explicit sau implicit la legea generală în materie (3).

Trebuie observat aici că recursul paralel presupune existenţa unei *legi organice* (sau ordonanţe de urgenţă emise în domeniul legii organice) care să prevadă o altă procedură judiciară, prin urmare sunt *excluse legile ordinare* şi, cu atât mai mult, după cum am mai arătat, *procedurile administrativ jurisdicţionale*. În cazul legilor simple şi a *ordonanţelor simpl***e**, în consecinţă, dispoziţiile referitoare la procedura de contestare sunt abrogate expres prin intrarea în vigoare a Legii nr.554/2004. Ne aflăm în prezenţa unui recurs paralel, spre exemplu, în situaţiile 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 autorităţilor administraţiei publice locale.

4. Excepţiile 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 şi interese legitime ale persoanelor *juridice*, întemeiate pe lege, *nu şi* atunci când ilegalitatea lor *subiectivă* derivă din emiterea lor "cu exces de putere", adică încălcând drepturile şi libertăţile *fundamentale* ale *cetăţenilor* (art.2 lit.m). Legea precizează însă că, spre deosebire de regimul juridic obişnuit al acţiunii întemeiate pe excesul de putere, în cazul excepţiilor relative nu se aplică dispoziţiile referitoare la suspendarea actului administrativ atacat (art.14) şi cele referitoare la judecarea recursului în situaţii deosebite (art.21).

În cazul *persoanelor juridice,* este deschisă calea dreptului comun, în condiţiile art.21 din Constituţie.

4.1. Actele emise pentru aplicarea regimului stării de război, de asediu şi de urgenţă.

Este vorba, în primul rând, de o trimitere la regimul juridic al stării de asediu şi de urgenţă, guvernate de Ordonanţa de urgenţă nr.1/1999[340]; în prezent nu avem o reglementare cadru a *stării de război*, deoarece art.6 din ordonanţa de urgenţă, care prevedea trecerea de la starea de urgenţă la starea de asediu şi apoi la cea de război a fost abrogat în 2004, prin urmare în acest domeniu se aplică doar convenţiile internaţionale la care România este parte, şi dispoziţiile speciale disparate din legi speciale[341].

Starea de asediu şi starea de urgenţă privesc situaţii de criză, ce impun măsuri excepţionale, care se instituie în cazuri determinate de apariţia unor pericole grave la adresa apărării ţării şi securităţii naţionale, a democraţiei constituţionale, ori pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor unor dezastre (art.1).

Starea de asediu reprezintă ansamblul de măsuri excepţionale de natură politică, militară, economică, socială şi de alta natură, aplicabile pe întreg teritoriul ţării ori în unele unităţi administrativ-teritoriale, instituite pentru adaptarea capacităţii de apărare a ţării la pericole grave, actuale sau iminente, care ameninţă suveranitatea, independenţa, unitatea ori integritatea teritorială a statului. În cazul instituirii

---

[340] Publicată în „Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 22 din 21 ianuarie 1999, aprobată şi 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, aşa cum se arată în doctrină, sub presiunea unor evenimente ce puteau avea consecinţe 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 constituţională a reglementării, a se vedea Ioan Poiană, Ioan Lascu, *Statul de drept şi starea de necesitate*, în "Dreptul" nr.10/1999, p.73-78.

[341] Este vorba de reglementarea unor atribuţii specifice ale autorităţilor publice pe timp de război – spre exemplu, Jandarmeria română, pe durata stării de război, se subordonează operaţional autorităţii militare naţionale la nivel strategic, îndeplinind, pe lângă atribuţiile obişnuite, în calitate de componentă a forţelor armate, şi următoarele atribuţii: a) execută paza, protecţia şi apărarea obiectivelor stabilite de autorităţile 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 ţării, în locurile de dispunere a unităţilor sau subunităţilor de jandarmi; c) participă la apărarea unor localităţi; d) asigură paza bunurilor aparţinând domeniului public sau privat, în cazurile de evacuare impuse de acţiunile inamicului; e) participă la acţiunile de înlăturare a efectelor loviturilor executate de către inamic din aer, cu mijloace de nimicire în masă, incendiare sau clasice; f) execută, în cooperare cu alte forţe abilitate, acţiuni pentru descoperirea, capturarea sau neutralizarea elementelor paramilitare care activează pe teritoriul naţional; g) participă la acţiuni de evacuare a populaţiei, control şi îndrumare a circulaţiei, de escortare a prizonierilor de război şi pază a acestora în obiective din zona interioară, de dirijare şi îndrumare a refugiaţilor, pază şi apărare a unor zone cu destinaţie specială; h) participă la anunţarea şi trimiterea la celelalte unităţi ale Ministerului Administraţiei şi Internelor a personalului necesar pentru completarea acestora, în condiţiile legii; i) cooperează cu celelalte componente ale sistemului de apărare şi securitate naţională pentru asigurarea şi protecţia mobilizării şi participă la asigurarea punerii în aplicare a ordonanţelor militare, potrivit legii; j) execută orice alte atribuţii şi misiuni privind apărarea ţării, potrivit legii (art.22 din Legea nr.550/2004).

stării de asediu se pot lua măsuri excepţionale aplicabile pe întreg teritoriul ţării ori în unele unităţi administrativ-teritoriale (art.2).

Starea de urgenţă reprezintă ansamblul de măsuri excepţionale de natură politică, economică şi de ordine publică aplicabile pe întreg teritoriul ţării sau în unele unităţi administrativ-teritoriale care se instituie în următoarele situaţii (art.3): a) existenţa unor pericole grave actuale sau iminente privind securitatea naţională ori funcţionarea democraţiei constituţionale; b) iminenţa producerii ori producerea unor calamităţi care fac necesară prevenirea, limitarea sau înlăturarea, după caz, a urmărilor unor dezastre.

Pe durata stării de asediu şi a stării de urgenţă *sunt interzise*: a) limitarea dreptului la viaţă, cu excepţia cazurilor când decesul este rezultatul unor acte licite de război; b) tortura şi pedepsele ori tratamentele inumane sau degradante; c) condamnarea pentru infracţiuni neprevăzute ca atare, potrivit dreptului naţional sau internaţional; d) *restrângerea accesului liber la justiţie*. Prin urmare, chiar dacă legea contenciosului administrativ sustrage actele administrative emise în aceste condiţii din competenţa instanţei de contencios administrativ, atunci când sunt vătămate drepturi subiective ale persoanelor *juridice*, legea specială (O.u.G. 1/1999) permite accesul liber la justiţie, chiar dacă numai pentru despăgubiri. Prin urmare, excepţia de ilegalitate va putea fi utilizată ca mijloc de obţinere a despăgubirilor.

Pe durata stării de asediu sau a stării de urgenţă, exerciţiul unor drepturi şi libertăţi fundamentale poate fi restrâns, cu excepţia drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale prevăzute la art.3^2, numai în măsura în care situaţia o cere şi cu respectarea art. 53 din Constituţia României, republicată. În funcţie de evoluţia situaţiilor de pericol, Preşedintele României, cu încuviinţarea Parlamentului, poate prelungi durata stării instituite şi 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 urgenţă în temeiul art.3 lit. a) din ordonanţa de urgenţă, coordonarea aplicării măsurilor dispuse prin decret revine Ministerului Administraţiei şi Internelor.

Tot aici trebuie avută în vedere *Legea nr.132/1997 privind rechiziţiile de bunuri şi servicii*[342], conform căreia rechiziţia de bunuri şi prestările de servicii reprezintă măsuri cu caracter excepţional prin care autorităţile publice împuternicite prin lege obligă agenţii economici, instituţiile publice, precum şi alte persoane juridice şi fizice la cedarea temporară a unor bunuri mobile sau imobile, în scopul punerii lor la dispoziţia forţelor destinate apărării naţionale sau a autorităţilor publice, la declararea mobilizării parţiale sau totale a forţelor armate ori a stării de război, la instituirea stării de asediu sau de urgenţă, atât pentru prevenirea, localizarea, înlăturarea urmărilor unor dezastre, cât şi pe timpul acestor situaţii.

Rechiziţionarea de bunuri şi chemarea persoanelor fizice pentru prestări de servicii în interes public se dispun astfel: a) la declararea mobilizării parţiale sau totale, precum şi a stării de război, prin *decretul* de declarare emis de Preşedintele României; b) la instituirea stării de asediu sau de urgenţă, prin *decretul* de instituire emis de Preşedintele României; c) în cazul prevenirii, localizării şi înlăturării urmărilor unor dezastre, prin *hotărâre* a Guvernului sau prin *ordine* ale prefecţilor.

Ca efect al exceptării acestor acte de la controlul instanţelor de contencios administrativ, conformitatea lor cu legea specială ce le reglementează emiterea nu va putea fi verificată, însă rămâne verificabil aspectul vătămării drepturilor şi libertăţilor fundamentale cetăţeneşti, cu posibilitatea acordării despăgubirilor.

4.2. Actele care privesc apărarea şi securitatea naţională. Actele referitoare la siguranţa internă şi externă a statului (siguranţa naţională) sunt exceptate de la controlul de contencios administrativ datorită faptului că au un pronunţat caracter politic[343], reglementarea legală aplicabilă actelor în discuţie fiind Legea nr.51/1991 privind siguranţa naţională[344], care statorniceşte că prin siguranţă naţională[345] se

[342] 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.

[343] Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.377.

[344] Publicată în „Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 163 din 7 august 1991.

înţelege "starea de legalitate, echilibru şi stabilitate socială, economică şi politică, necesară existenţei şi dezvoltării statului naţional român, ca suveran, unitar, independent şi indivizibil, menţinerii ordinii de drept, precum şi a climatului de exercitare neîngrădită a drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor, potrivit normelor şi principiilor democratice statornicite prin Constituţie" (art.1).

Actele administrative vizând siguranţa naţională pot fi emise de Consiliul Suprem de Apărare a Ţării (care coordonează această activitate), de structurile specializate din Ministerul Apărării Naţionale, Ministerul de Interne[346] şi Ministerul Justiţiei, de Serviciul Român de Informaţii, Serviciul de Informaţii Externe, Serviciul de Protecţie şi Pază (art.6).

4.3. Actele emise pentru restabilirea ordinii publice. Această excepţie 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 sancţionarea faptelor de încălcare a unor norme de convieţuire socială, a ordinii şi liniştii publice*[347], care prevede o serie de contravenţii pentru fapte ce aduc atingere ordinii publice, constatate şi sancţionate (cu amendă) prin acte administrative emise de primar, împuterniciţii acestuia, de către ofiţerii sau subofiţerii de poliţie ori de către ofiţerii, maiştrii militari, subofiţerii sau militarii din jandarmerie, angajaţi pe bază de contract.

Conform legii, împotriva procesului-verbal de constatare a contravenţiilor prin care s-a aplicat sancţiunea amenzii se poate face *plângere* în termen de 15 zile de la comunicarea acestuia, iar litigiul este de competenţa judecătoriei (art.7-9). Prin raportare la legea contenciosului administrativ însă, această cale de atac este *desfiinţată*, actele de constatare şi sancţionare fiind atacabile numai pe temeiul excesului de putere, adică atunci când aduc atingere drepturilor şi libertăţilor fundamentale cetăţeneşti. Cât despre *persoanele juridice*, ele nu pot utiliza nici măcar această formă de contestare, deoarece instituţia excesului de putere, astfel cum a fost reglementată la noi, nu protejează decât cetăţenii. Concluzia care se impune este aceea că excepţia este profund nepotrivită şi criticabilă, mai mult chiar decât celelalte excepţii de la contenciosul administrativ, deoarece efectele ei practice sunt de neacceptat.

4.4. Actele emise pentru înlăturarea consecinţelor calamităţilor naturale, a epidemiilor, epizootiilor. Este vorba de acte emise în situaţii excepţionale, ce nu au dus la instituirea stării de urgenţă - măsuri administrative luate pentru combaterea calamităţilor naturale, incendiilor de păduri, epidemiilor, epizootiilor şi altor evenimente de aceeaşi gravitate, de către autorităţile administraţiei publice centrale, însă de cele mai multe ori locale[348]. Astfel, art. 4 al Legii nr.132/1997 privind rechiziţiile prevede că rechiziţionarea de bunuri şi chemarea persoanelor fizice pentru prestări de servicii în interes public se dispune, în cazul *prevenirii, localizării şi înlăturării urmărilor unor dezastre*, prin hotărâre a Guvernului sau prin ordine ale prefecţilor.

Excepţia a fost criticată de unii autori chiar înainte de 2003, considerându-se că nu trebuia inserată în dispoziţiile Legii nr.29/1990[349]. În ce ne priveşte, considerăm că, în situaţii excepţionale devin aplicabile legile speciale ce au ca obiect de reglementare tocmai aceste situaţii, iar ele autorizează autorităţile publice să ia măsuri care, în mod obişnuit, ar fi considerate ilegale şi abuzive; în această ordine de idei, întotdeauna legea specială care reglementează măsuri speciale pentru cazuri de război, stare de urgenţă sau de necesitate, stări excepţionale determinate de calamităţi naturale, etc, va avea prioritate în aplicare faţă de legea contenciosului administrativ, care este lege generală. Aşa fiind, ce

---

[345] Literatura de specialitate a ajuns la concluzia că noţiunile de "siguranţă internă şi externă a statului" şi "siguranţă naţională" sunt echivalente - Rodica Narcisa Petrescu, *Actele administrative referitoare la siguranţa internă şi externă a statului şi 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 "siguranţă naţională" o înlocuieşte pe cea de "siguranţă externă şi internă", deoarece este folosită de legea fundamentală atunci când se referă la Consiliul Suprem de Apărare a Ţării – a se vedea, în acest sens, Verginia Vedinaş, *op.cit.,* p.87.

[346] De exemplu, Ordinul Ministrului de Interne de ridicare a dreptului de şedere a unui cetăţean străin în România, şi declararea acestuia ca persoană indezirabilă în ţara noastră – a se vedea Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.311/2002, în "Curierul judiciar" nr.10/2002, p.49 şi urm.

[347] Republicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 387 din 18 august 2000, cu modificările şi completările aduse de Legea nr. 169/2002; Ordonanţa nr. 55/2002; Legea nr. 265/2004; Legea nr. 355/2004.

[348] A se vedea, în acest sens, A. Iorgovan, *Tratat ... , op.cit., 2002,* p.559.

[349] Ioan Romoşan, *Controlul legalităţii exercitat de prefect asupra actelor autorităţilor administraţiei publice locale*, în "Dreptul" nr.1/1994, p.75

importanţă practică are reglementarea unor excepţii de la contenciosul administrativ, atâta vreme cât actele administrative emise în situaţii excepţionale sunt legale raportate la legile speciale aplicabile? Singura justificare pe care o vedem pentru aceste excepţii este acoperirea situaţiilor sau actelor nereglementate prin lege specială, dar care pot apărea în practică.

5. Concluzii. Privind în mod unitar actele exceptate de la contenciosul administrativ, putem trage următoarele concluzii:

a) excepţiile absolute sunt atacabile pe calea dreptului comun, pentru despăgubiri, cu ridicarea excepţiei de ilegalitate (neconstituţionalitate în cazul ordonanţelor).

b) excepţiile relative sunt atacabile atât în contencios administrativ pentru ilegalitate obiectivă (exces de putere), cât şi în faţa instanţelor de drept comun pentru despăgubiri, cu ridicarea excepţiei de ilegalitate. Mai mult, dacă legea specială prevede o procedură specială de contestare, ea se aplică, de asemenea, reclamantul având alegere între procedura specială şi procedura contenciosului administrativ.

c) cât priveşte refuzul nejustificat de exercitare a atribuţiilor legale din domeniile exceptate, deoarece refuzul nejustificat, conform art.2 alin.2, este asimilat actului administrativ, este exceptat şi 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. Condiţia de admisibilitate privind introducerea acţiunii la instanţa competentă

1. Contenciosul administrativ reglementat de legea generală nr.554/2004.

1.1. Competenţa materială de fond este reglementată de lege în funcţie de două criterii: **a)** poziţionarea autorităţii publice emitente a actului ilegal în sistemul administraţiei publice (autorităţi centrale/locale), respectiv **b)** valoarea impozitului, taxei, contribuţiei, datoriei vamale precum si accesorii ale acestora care face obiectul actului administrativ contestat (suma de diferenţiere fiind cea de 3.000.000 RON). În consecinţă, există două tipuri de competenţă, în funcţie de obiectul actului administrativ:

a) dacă obiectul actului administrativ *nu* este un impozit, taxă, contribuţie sau datorie vamală precum si accesorii ale acestora, competenţa se stabileşte după poziţia organului emitent, fiind irelevant cuantumul despăgubirilor solicitate prin acţiune. Regula se aplică şi contractelor administrative[350].

b) dacă obiectul actului administrativ este un impozit, taxă, contribuţie sau datorie vamală şi accesorii ale acestora, competenţa se stabileşte după valoare, nu după poziţionarea organului emitent. Astfel, 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 3..000.000 RON, competenţa va aparţine Curţii de apel, nu tribunalului administrativ-fiscale, iar dacă valoarea este sub prag iar organul este central, tribunalului.

Legea vizează, pentru stabilirea competenţei, *suma care face obiectul* actului administrativ, *nu suma* efectiv contestată prin acţiunea în contencios administrativ[351]; astfel, chiar dacă se contestă doar o parte din suma impusă prin act, competenţa va fi stabilită totuşi în raport cu *întreaga sumă* ce face obiectul actului administrativ; în situaţia opusă, când actul are ca obiect un impozit într-un anumit cuantum, însă despăgubirile cerute de reclamant sunt mai mari, instanţa competentă va fi stabilită în funcţie de suma ce face obiectul actului administrativ, *fără despăgubiri*.

Sunt, prin urmare, de competenţa tribunalului administrativ-fiscal actele emise de consiliul judeţean şi preşedintele consiliului judeţean, consiliul local şi primar, autorităţile sau instituţiile subordonate consiliului judeţean sau local, organismele deconcentrate în teritoriu (direcţii, inspectorate), prefect. Dimpotrivă, sunt de competenţa Curţii de apel actele emise de Preşedinte, Guvern, Ministere, autorităţile centrale autonome, autorităţi centrale subordonate Guvernului sau ministerelor.

---

[350] A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.,* p.323.

[351] Iniţiatorul 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.

Cererile privind actele administrative care au ca obiect sume reprezentand finantarea nerambursabila din partea Uniunii Europene se solutioneaza potrivit criteriului valoric, iar cererile care au ca obiect acte administrative neevaluabile se solutioneaza potrivit rangului autoritatii.

1.2. Competenţa teritorială de fond[352].

Reclamantul persoana fizica sau juridica de drept privat se adreseaza exclusiv instantei de la domiciliul sau sediul sau. Reclamantul autoritate publica, institutie publica sau asimilata acestora se adreseaza exclusiv instantei de la domiciliul sau sediul paratului. Competenta teritoriala de solutionare a cauzei se va respecta si atunci cand actiunea se introduce in numele reclamantului de orice persoana de drept public sau privat, indiferent de calitatea acestuia din proces.

2.3. Competenţa materială în recurs. Recursul impotriva sentintelor pronuntate de tribunalele administrativ-fiscale se judeca de sectiile de contencios administrativ si fiscal ale curtilor de apel, iar recursul impotriva sentintelor pronuntate de sectiile de contencios administrativ si fiscal ale curtilor de apel se judeca de Sectia de contencios administrativ si fiscal a Inaltei Curti de Casatie si Justitie, daca prin lege organica speciala nu se prevede altfel.

2.4. Competenţa în cazul persoanelor private asimilate autorităţilor publice.

Probleme de interpretare ridică persoanele juridice private autorizate să presteze servicii publice – cum pot fi ele caracterizate, ca centrale sau locale (judeţene)? Considerăm că întinderea teritorială a serviciului public prestat este cea relevantă în această situaţie, nu sediul persoanei juridice, prin urmare, dacă serviciul prestat acoperă teritoriul unei localităţi sau unui judeţ, competent va fi tribunalul, iar dacă el este un serviciu public naţional, Curtea de apel; cât priveşte competenţa teritorială, în cazul în care reclamantul nu optează pentru instanţa de la domiciliul sau sediul său, va fi stabilită în funcţie de *sediul serviciului public* (locul unde el este prestat), nu prin raportare la sediul social al persoanei juridice, deoarece există situaţii în care acestea nu coincid (o companie din capitală poate presta servicii publice în judeţul Cluj, spre exemplu, sau invers). Datele problemei se complică dacă serviciul public profită mai multor judeţe, atrăgând competenţa unor tribunale diferite – în acest caz, primul tribunal sesizat este cel competent.

2.5. Competenţa de judecare a cererilor persoanelor vătămate prin ordonanţe care încă nu au fost declarate neconstituţionale aparţine, conform art.10 din lege, *Curţii de apel*, fiind vorba de acte ale Guvernului, autoritate centrală.

3. Competenţa de a soluţiona 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 competenţă materială decât cea din prima parte a textului, prin urmare legile speciale care reglementează în mod derogator competenţa de soluţionare acţiunilor de contencios administrativ rămân valabile, nefiind contrare legii contenciosului administrativ în sensul art.31.

§6. Condiţia de admisibilitate referitoare la introducerea acţiunii în termenul prevăzut de lege

1. Consideraţii introductive. Pentru a înţelege sistemul instituit prin art.11 vom reitera o convenţie asupra termenilor, urmând ca prin *petiţie* să înţelegem cererea iniţială, prin care o persoană fizică sau juridică solicită administraţiei publice ceva, prin *recurs administrativ* vom înţelege plângerea prealabilă reglementată de art.7 din Legea nr.554/2004, iar prin *refuz nejustificat* vom înţelege atât refuzul explicit, cât şi cel implicit de soluţionare, fie a petiţiei, fie a recursului administrativ. De asemenea, vom ţine seama de faptul că există acte administrative ilegale emise în urma unei petiţii (de exemplu, o autorizaţie de construcţie) sau din oficiu (un proces verbal de sancţionare contravenţională). În fine, trebuie să mai ţinem seama de faptul că Legea nr.554/2004 se completează, în privinţa termenelor, cu

[352] Competenţa 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 instanţe deopotrivă competente, şi *exclusivă sau excepţională* – care se referă la capacitatea specială a unei instanţe de a judeca un anumit litigiu - I. Deleanu, *Tratat…, op.cit., 2000,* vol.I., p.314; I. Lazăr, *Competenţa instanţelor judecătoreşti în procesul civil,* Editura Servo-Sat, Arad, 2000, p.27.

Ordonanţa Guvernului nr.27/2002 privind petiţiile, care permite prelungirea termenului de răspuns la o petiţie cu 15 zile în cazuri justificate.

Astfel, art.11 din legea contenciosului administrativ instituie două termene, unul de 6 luni şi altul de 1 an, aplicabile după cum urmează:

a) actul administrativ "tipic": cazul emiterii unui act administrativ ilegal (în urma unei petiţii sau din oficiu), urmat de recursul administrativ, iar autoritatea publică refuză nejustificat soluţionarea lui, prin răspuns nesatisfăcător (1), refuz propriu-zis de soluţionare (2), respectiv tăcere, adică expirarea termenului de rezolvare a recursului (3).

Termenul de 6 luni de sesizare a instanţei 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, in cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusa si peste termenul prevazut la alin. (1), dar nu mai tarziu de un an de la data comunicarii actului, data luarii la cunostinta, data introducerii cererii sau data incheierii procesului-verbal de conciliere, dupa caz.

b) actul administrativ asimilat sau "atipic": în cazul în care petiţia primeşte un răspuns nemulţumitor pentru petiţionar (1), un refuz nejustificat explicit de soluţionare (2) sau nu primeşte nici un răspuns în termenul legal (3), *termenul de 6 luni şi cel de 1 an vor curge din aceste momente – ale răspunsului, refuzului, respectiv expirării termenului*.

b') In cazul suspendarii, potrivit legii speciale, a procedurii de solutionare a plangerii prealabile, termenul curge dupa reluarea procedurii, de la momentul finalizarii acesteia sau de la data expirarii termenului legal de solutionare, dupa caz.

c**) acţiunile autorităţilor publice cu legitimare specială**. Legea precizează că termenul de 6 luni şi cel de 1 an se aplică şi acţiunilor introduse de Prefect, Avocatul poporului, Ministerul public sau Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, fiind socotite de la efectiva luare la cunoştinţă a actului administrativ, respectiv de la emiterea actului administrativ. Deşi legea nu precizează în mod expres, în cazul *refuzului nejustificat de soluţionare a cererii* sau în cazul **tăcerii** *administrative,* termenele de 6 luni şi 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 autorităţii publice. În cazul *Prefectului*, termenul curge de la comunicarea actului administrativ de către secretarul unităţii administrativ teritoriale. (6 luni de la momentul comunicarii actului catre prefect)

e) actul administrativ normativ şi ordonanţele guvernamentale: acţiunile vizând aceste acte sunt *imprescriptibile*.

f) Cât despre **calificarea** expresă dată de lege termenelor, cel de 6 luni – prescripţie, respectiv cel de 1 an – decădere, considerăm inoportună diferenţierea lor în acest fel, ele având acelaşi efect juridic, distingându-se doar prin ordinea de aplicare şi condiţiile în care ele pot fi folosite. Prin urmare, credem că se impunea definirea lor, împreună, fie ca termene de prescripţie, fie ca termene de decădere. Practica judiciară anterioară anului 2004 califica termenul (de 30 de zile) ca fiind termen de prescripţie[353], însă nu unitar, unele instanţe calificându-l ca termen de decădere[354]. Importanţa practică a calificării corecte decurge din două aspecte: în primul rând, numai termenele de prescripţie pot fi suspendate, întrerupte ori repuse în termen în condiţiile Decretului nr.167/1958; în timp ce termenul de decădere se întrerupe în caz de forţă majoră, urmând să înceapă derularea unui nou termen la încetarea cauzei de întrerupere, termenul de prescripţie se suspendă în aceeaşi situaţie.

---

[353] Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.304/1992, în "Dreptul" nr.7/1993, p.80, respectiv în *Repertoriu, I*, p.186; Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.66/1994, în "Dreptul" nr.6/1994, p.112; Tribunalul judeţean Satu Mare, sentinţa civilă nr.460/1993, *nepublicată*; Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.310/1997, în *Repertoriu IV,* p.244; Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.929/2000, în *Buletinul Jurisprudenţei Curţii Supreme de Justiţie, 2000,* p.869.

[354] Curtea de Apel Timişoara, secţia comercială şi de contencios administrativ, sentinţa nr.8/1998, în *Repertoriu IV,* p.276

Motivele pentru care instanţa poate accepta depăşirea termenului de 6 luni credem că sunt cele prevăzute de art.103 C.pr.civ. pentru repunerea în termen: împrejurări mai presus de voinţa părţii – forţa majoră şi cazul fortuit.

g) Sesizarea instanţei *înainte* ca termenul să-şi înceapă cursul determină respingerea acţiunii ca prematură, pe când introducerea cererii cu *depăşirea* termenului atrage respingerea acţiunii ca prescrisă. Această soluţie se impune indiferent dacă termenul de 1 an s-a împlinit sau nu.

Fiind termen de prescripţie, în lipsa unei reglementări speciale, termenului de 6 luni îi sunt aplicabile dispoziţiile Decretului nr.167/1958, care constituie dreptul comun în materia prescripţiei extinctive, şi, în consecinţă, termenul este supus întreruperii, suspedării şi repunerii în termen.

h) Termenul de **6 luni** este *termen procesual*, deoarece se raportează la sesizarea instanţei, la exercitarea dreptului la acţiune. Importanţa 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 sfârşesc în ziua lunii corespunzătoare zilei de plecare, iar dacă termenul a început la 29, 30 sau 31 ale lunii, şi se sfârşeşte într-o lună care nu are o asemenea zi, el se va socoti împlinit în ziua cea din urmă a lunii[355], pe când termenele de drept material sunt calculate conform art.1887 şi 1889 C. civ., adică folosind sistemul intermediar, în care nu se socoteşte ziua de început a cursului prescripţiei, 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 (aşa cum cere Legea nr.24/2000). Termenul de 6 luni se aplică atunci când nu este prevăzut un alt termen prin reglementări speciale[356]. Acest lucru rezultă din caracterul de reglementare de drept comun pe care o are Legea contenciosului administrativ. Termenul de 1 an, însă, este aplicabil şi în cazurile prevăzute prin legi speciale, dacă există motive temeinice de depăşire a termenului special.

Prin legi speciale pot fi stabilite termene diferite - 15 zile (Ordonanţa Guvernului nr.2/2001), 3 luni (art.16 din Legea nr.16/1995 privind protecţia topografiei circuitelor integrate); Legea nr.215/2001 a administraţiei publice locale stabileşte 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 cunoştinţă de către consilierii interesaţi – 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).

În aceste cazuri, o consecinţă a instituirii unor termene foarte scurte este aceea că se exclude în mod implicit procedura prealabilă - legea specială prevede socotirea termenului de la *comunicarea* actului, fiind clară dorinţa legiuitorului de a duce actul administrativ direct în faţa instanţei 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 (aşa cum susţine iniţiatorul legii, prof. Iorgovan[357]), ar însemna ca întrega argumentaţie 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 aşa fel ca autoritatea deliberativă să funcţioneze cu întreruperi cât mai mici, nu este compatibilă cu termenele de contestare prevăzute de legea generală.

§7. Condiţia de admisibilitate referitoare la efectuarea recursului administrativ prealabil sau a recursului administrativ jurisdicţional.

[355] Termenul care se sfârşeşte într-o zi de sărbătoare legală, sau cînd serviciul este suspendat, se va prelungi pînă la sfîrşitul primei zile de lucru următoare (art.101 C. pr. civ.).

[356] Pentru jurisprudenţa anterioară legii, încă relevantă, a se vedea Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.1477/1996, în M. Preda, V. Anghel, *Decizii şi hotărâri…,* p.624; Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.1614/1997, în V. I. Prisăcaru, *op.cit.,* p.462.

[357] În *Legea contenciosului administrativ*, Roata, 2004.

1. Recursul administrativ prealabil.

1.1. Sediul materiei. Sediul materiei pentru recursul administrativ prealabil sesizării instanţei de contencios administrativ se află în art.7 din Legea nr.554/2004, coroborat cu Ordonanţa Guvernului nr.27/2002 privind petiţiile.

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 administrativindividual 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 săusau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiectde drept (art. 7 alin 1). Plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, se va introduce întermen de 30 de zile din momentul în care persoana vătămată a luat cunoștință, pe orice cale, deconținutul actului. Pentru motive temeinice, plângerea prealabilă se poate formula și pestetermenul 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, AgențiaNațională a Funcționarilor Publici, al celor care privesc cererile persoanelor vătămate prinordonanțe 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 in termenul legal) și la art. 4 (cazul excepției de ilegalitate) nu este obligatorie plângerea prealabilă (art. 7, alin.5)[358].

1.2.Teoria generală a recursului administrativ[359].

În raporturile lor cu administraţia, persoanele particulare dispun de două categorii de mijloace pentru a se plânge împotriva actelor ce le vatămă drepturile sau interesele: recursul administrativ şi recursul jurisdicţional (sau acţiunea de contencios administrativ)[360].

Recursul administrativ este cererea adresată unei autorităţi 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 administraţie. *Recursul jurisdicţional* (acţiunea de contencios administrativ) este o cale de atac prin a cărei exercitare particularul duce conflictul său cu administraţia în faţa unei instanţe judecătoreşti de drept comun sau a unui tribunal administrativ, aşadar a unui judecător.

În principiu, cele două mijloace juridice enunţate mai sus sunt independente, însă în unele cazuri legea condiţionează exercitarea recursului jurisdicţional de exercitarea în prealabil a recursului administrativ sau conferă recursului administrativ, dacă este efectuat, efecte juridice în planul recursului jurisdicţional. În acest fel ia naştere *recursul administrativ prealabil sesizării instanţei de contencios administrativ*.

Recursul administrativ *presupune existenţa prealabilă a unui act administrativ sau a unui fapt administrativ asimilat actului administrativ*[361]; simpla cerere adresată administraţiei pentru eliberarea, spre exemplu, a unei autorizaţii nu poate fi considerată recurs administrativ. Doar în cazul *refuzului* de eliberare a autorizaţiei sau a *lipsei unui răspuns* la cerere în termenul legal, atitudinea administraţiei dă

---

[358] 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.

[359] Pentru o tratare detaliată a problematicii recursului (procedurii) prealabil administrativ, a se vedea Dacian Cosmin Dragoş, *Recursul administrativ şi contenciosul administrativ*, Editura All Beck, 2001.

[360] Constantin G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, Editura “Universala” Alcalay & Co., Bucureşti, 1936, p.106.

[361] C. G. Rarincescu, *op.cit.*, pp.106-108.

naştere unei contestaţii care poate forma obiectul unui recurs administrativ. Particularul poate fi însă vătămat şi printr-o *operaţiune administrativă*, nu numai printr-un act administrativ, ca în cazul recursului jurisdicţional.

Sintagmele "procedură administrativă prealabilă", "plângere prealabilă", "procedură precontencioasă", "recurs administrativ prealabil" , "recurs administrativ precontencios", "procedură premergătoare acţiunii de contencios administrativ"[362] se referă, indiferent de formularea uzitată, la *recursul administrativ* pe care particularii lezaţi în drepturile lor prin acţiunea sau inacţiunea unei autorităţi administrative sunt obligaţi sau au facultatea să-l exercite în faţa autorităţii emitente sau a celei superioare acesteia, înainte de a promova o acţiune de contencios administrativ.

Conotaţia 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 instanţe judecătoreşti superioare modificarea unei hotărâri nelegale ori netemeinice, pronunţate de o instanţă inferioară, sau casarea (desfiinţarea) ei în vederea rejudecării"[363]. Dimpotrivă, ştiinţa dreptului administrativ defineşte "recursul" ca fiind "calea de atac sau mijlocul procedural care creează posibilitatea remedierii încălcărilor drepturilor subiective şi a intereselor legitime în urma unor vătămări cauzate de către organele administraţiei de stat"[364].

2. Fundamentul juridic al recursului administrativ se găseşte în dreptul de petiţionare al cetăţenilor[365], drept prevăzut de majoritatea constituţiilor sau legislaţiilor moderne, şi în principiul de drept administrativ al revocării actelor administrative[366].

Recursul administrativ, chiar dacă se întemeiază pe dreptul de petiţionare, nu se confundă cu simplele *cereri* adresate admininistraţiei, fundamentate şi ele pe dreptul de petiţionare[367]. În cazul recursului administrativ ne aflăm în prezenţa unui *litigiu*, în care *se contestă* o decizie explicită sau implicită a organului administrativ. Simplele cereri nu presupun existenţa unui litigiu[368], însă, provocând administraţia să răspundă, vor sta la baza deciziei explicite sau implicite care va fi atacată cu recurs administrativ.

Recursul administrativ poate fi condiţionat de lege, într-un fel sau altul, prin termene de intentare, prin condiţii referitoare la petiţionar, sau poate fi redus – în privinţa obiectului său - doar la aspecte de legalitate a actului administrativ. El poate fi *facultativ* sau *obligatoriu*.

3. Recurs graţios, 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 prezenţa *recursului graţios*. În unele cazuri recursul graţios este singurul posibil, deoarece autoritatea administrativă constituie "ultima treaptă a ierarhiei administrative"[369].

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 atribuţii de control într-un anumit domeniu, dar care nu este, în ierarhia administrativă, superiorul ierarhic al organului controlat, ne aflăm în prezenţa *recursului ierarhic impropriu*[370].

O altă formă de recurs administrativ este *recursul de tutelă*. Acesta se adresează autorităţii administrative însărcinate cu controlul deciziilor administraţiei publice descentralizate (de regulă prefectul), care însă are dreptul de a hotărî liber declanşarea controlului de tutelă [371]. Tutela administrativă are două forme: prima, mai dură, dă dreptul autorităţii de tutelă să anuleze, aprobe, autorizeze actul

---

[362] Ion Deleanu, *Procedura civilă,* vol.I, Editura Servo-Sat, Arad, 1998, vol.I, p.334.

[363] I. Stoenescu, S. Zilberstein, *Drept procesual civil, teoria generală,* Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1993, p.20.

[364] Antonie Iorgovan, *op.cit.,* 1996, p.386.

[365] J-M. Auby, M. Fromont, *op.cit.,* p.216; Corneliu Liviu Popescu, *nota (I) la decizia nr.416/1995 a Curţii Supreme de Justiţie, 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.

[366] Constantin G. Rarincescu, *op.cit.,* p.118.

[367] Georges Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétien, *Droit administratif,* 6ᵉedition revue, Edition Dalloz, Armand Colin, Paris, 1999, p.42

[368] J-M. Auby, M. Fromont, *op.cit.,* p.215 , Jacques Chevallier, *L'Élaboration historique du principe de séparation de la jurisdiction administrative et de l'administration active,* Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1970, p.34..

[369] Constantin G. Rarincescu, *op.cit*., p.109.

[370] J-M. Auby, M. Fromont, *op.cit.,* p.218; J. Rivero, J. Waline, *op.cit.,* p.206.

[371] R. Chapus, *op.cit.,* tome 1, p.581; G. Darcy, M. Paillet, *op.cit.,* p.20.

administrativ emis de o autoritate descentralizată, pe când forma moderată conferă autorităţii de tutelă doar dreptul de sesizare a unei jurisdicţii administrative în vederea anulării acelui act administrativ[372].

4. Relaţia recurs administrativ – recurs jurisdicţional. *Recursul administrativ* are un regim juridic distinct şi nu poate fi confundat cu *recursul jurisdicţional (contencios)*. Sisteme de soluţionare a litigiilor administrative în principiu separate şi independente, primul se adresează administraţiei active, pe când al doilea este adresat instanţelor judecătoreşti[373].

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 ţinută să răspundă petentului în limitele cererii sale, sau aceasta se poate considera sesizată doar în vederea aprecierii legalităţii *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 situaţia. Semnificaţia celei de-a doua ipoteze este aceea că cererea particularului declanşează doar controlul, nu-i stabileşte limitele. Organul de recurs poate însă statua fără restricţii *ultra petita*, adică să acorde reclamantului mai mult decât a cerut.

5. Justificarea teoretico-practică a recursului administrativ în general şi a celui prealabil sesizării instanţei de contencios administrativ în special.

Recursul administrativ prealabil a fost justificat în literatura de specialitate având în vedere mai multe aspecte şi din mai multe puncte de vedere.

În primul rând, s-a subliniat că instituirea procedurii prealabile administrative are un dublu scop[374]. Din punctul de vedere al administraţiei, se dă posibilitatea organului emitent sau celui ierarhic superior să-şi repare ele însele eventualele greşeli, asigurându-se astfel "o cale mai rapidă de restabilire a legalităţii"[375]. Ştiind că cetăţenii au dreptul de a se adresa justiţiei pentru salvgardarea drepturilor subiective, funcţionarii vor examina cu mai multă atenţie şi grijă reclamaţiile acestora[376].

Recursul prealabil este "un mijloc de protecţie a autorităţii 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, şi chiar "lezarea prestigiului său, prin pierderea unui proces public prin care s-a dovedit nu numai că a vătămat un particular, dar şi că a rămas pasivă în înlăturarea acestei vătămări"[377].

În acelaşi timp, recursul prealabil are ca scop şi protecţia particularului, el având posibilitatea de a obţine anularea actului sau emiterea lui "printr-o procedură administrativă (…) simplă, rapidă şi scutită de taxa de timbru"[378]. Pe de altă parte, dacă administraţia răspunde negativ la recurs, susţinerile particularului fiind considerate neîntemeiate, acesta va avea posibilitatea să-şi evalueze obiectiv şansele de a câştiga procesul şi va putea opta în cunoştinţă de cauză pentru această cale de drept.

La cele două scopuri expuse mai sus, protecţia administraţiei respectiv a particularului, adăugăm încă unul, de asemenea relevat de doctrina de specialitate: degrevarea instanţelor judecătoreşti de contencios administrativ de acele litigii care pot fi soluţionate pe cale administrativă[379].

Doctrina germană[380] legitimează recursul administrativ prealabil obligatoriu sub două aspecte: el evită, pe cât posibil, procesul, iar în cazul în care procesul este inevitabil, obligă părţile să definească cu

---

[372] Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin, Véronique Inserguet-Brisset *Dictionnaire de droit administratif,* 2eedition, Editions Dalloz, Armand Collin, Paris, 1999, p.282.

[373] 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.

[374] Editorial, *Perfecţionarea sistemului legal de ocrotire a drepturilor persoanelor în raporturile cu organele administraţiei de stat*, în "Studii şi cercetări juridice" nr.3/1967, p.315.

[375] A. Iorgovan, *Tratat…, op.cit.,* 1996, p.453 ; Editorial, *op.cit.,* p.316 ; Mircea Anghene, *Controlul judecătoresc al legalităţii actelor administrative,* "Revista română de drept" nr. 6/1968, p.83.

[376] G. Dupuis, M-J. Guédon, P. Chrétien, *Droit administratif,* 6e edition revue, Edition Dalloz, Armand Colin, Paris, 1999, p.57.

[377] C. L. Popescu, *nota (I) la decizia nr.416/1995 a Curţii Supreme de Justiţie, s. cont. administrativ, op.cit.,* p.104.

[378] 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 Curţii Supreme de Justiţie, s. cont. administrativ, op.cit.,* p.103.

[379] Radu Gherghinescu, *Reclamaţia prealabilă obligatorie la organul care a emis actul ilegal,* "Revista română de drept" nr. 4/1969, p.97.

[380] J-M. Auby, M. Fromont, *op.cit.,* p.42.

precizie obiectul acestuia, astfel încât particularul va şti exact care sunt apărările administratorului, iar acesta din urmă va analiza actul emis anterior şi va hotărî dacă poate să-i apere legalitatea în instanţă.

Avantajul evident şi 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 acestuia[381], pe când în faţa instanţei de contencios administrativ se pot invoca doar motive de ilegalitate a actului. Această posibilitate este recunoscută atât autorităţii emitente a actului, cât şi autorităţii ierarhic superioare acesteia, fiind de principiu abordarea, în cadrul controlului administrativ, atât a aspectelor de legalitate cât şi a celor de oportunitate[382].

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 şi chiar obstrucţionistă, 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 afirmat[383] că în situaţia refuzului şi a tăcerii administrative, organul administrativ a fost sesizat o dată, prin cererea iniţială, a cărei rezolvare a fost refuzată explicit sau implicit, prin urmare o nouă sesizare este inutilă. Prin recursul administrativ, "petiţionarul se expune aceleiaşi atitudini negative sau de indiferenţă"[384]. Mai mult, procedura prealabilă nu numai că întârzie restabilirea legalităţii de către instanţele judecătoreşti, dar dă naştere la unele complicaţii şi dificultăţi în aplicare[385].

Potrivit Legii nr. 29/1990, în toate cazurile în care se intenta o acţiune în contencios administrativ trebuia efectuată procedura prealabilă. Unii autori şi-au exprimat nedumerirea faţă de această soluţie, arătând că "este nepotrivit ca în cazurile în care administraţia refuză să satisfacă cererea referitoare la un drept recunoscut de lege sau nici măcar nu răspunde, să fii obligat să te adresezi autorităţii respective, expunându-te aceleiaşi atitudini. În asemenea situaţii, procedura administrativă prealabilă nu face decât să prelungească abuzul autorităţii administrative"[386].

Se mai susţine că inutilitatea procedurii prealabile este determinată şi de existenţa principiului revocării actelor administrative. Astfel, organul emitent sau cel ierarhic superior pot revoca actul ilegal oricând, din oficiu, nu numai la sesizare[387]. De asemenea, nu trebuie uitat că, deoarece recursul graţios, fiind un autocontrol al administraţiei, determină o judecată în propria cauză[388], el poate păcătui prin subiectivism, acest lucru întâmplîndu-se, de fapt, în majoritatea cazurilor.

Recursul ierarhic, deopotrivă, suferă de acelaşi neajuns[389], întrucât superiorul ierarhic va fi mai degrabă tentat să apere structurile administraţiei şi să-şi acopere subalternul, decât să dea satisfacţie 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 şi obligat la plata unor daune.

6. Recursul administrativ prealabil sesizării instanţei de contencios administrativ în reglementarea actuală.

---

[381] În acest sens, a se vedea Constantin G. Rarincescu, *op.cit*., p.109 ; T. Drăganu, *Introducere…, op.cit.,* p.157; Alexandru Negoiţă, *Legea contenciosului administrativ, aspecte de drept procesual*, în "Dreptul", nr.7-8/1991, p.13.

[382] Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.,* p.50.

[383] M. Anghene, *op.cit.,* p.81 ; Editorial, *op.cit.,* p.316 ; I. Stoenescu, S. Zilberstein, *Drept procesual civil, teoria generală,* Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1993, p.453.

[384] A. Iorgovan, I. Moraru, D. Mustăţea, *op.cit.,* p.213 ; Romulus Ionescu, *Drept administrativ,* Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1970, p.374.

[385] A. Iorgovan, I. Moraru, D. Mustăţea, *op.cit.,* p.213 Viorel Mihai Ciobanu, *Termenele prevăzute de articolul 5 din Legea contenciosului administrativ,* în "Dreptul", nr.1/1992, p.26 ; Idem, *nota (II) la decizia nr.416/1995 a Curţii Supreme de Justiţie, s. cont. administrativ, op.cit.,* p.107.

[386] V. M. Ciobanu, *Termenele prevăzute de articolul 5 din Legea contenciosului administrativ,* în "Dreptul", nr.1/1992, p.26 ; Idem, *nota (II) la decizia nr.416/1995 a Curţii Supreme de Justiţie, 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, Bucureşti, 1997, p.289, nota 36.

[387] *Ibidem,* p.453.

[388] T. Drăganu, *Introducere…, op.cit.,* p.156

[389] Constantin G. Rarincescu, *op.cit*., p.110.

Legea nr.554/2004 reglementează, în tradiţia legislaţiei româneşti, recursul administrativ prealabil obligatoriu, soluţie aparent lăudabilă, însă ulterior, analizând alte dispoziţii ale legii şi mai ales modul de reglementare al instituţiei revocării, se poate observa că eficienţa recursului administrativ este periclitată.

Astfel, analizând textul legal, considerăm că trăsăturile caracteristice ale recursului administrativ prealabil sunt următoarele:

a) recursul administrativ poate fi *graţios* (adresat autorităţii emitente a actului administrativ) sau *ierarhic* (adresat autorităţii superioare ierarhic, atunci când aceasta există[390]).

Dacă sunt sesizate, *concomitent sau succesiv, ambele* autorităţi, iar acestea nu-şi coordonează răspunsul, soluţia favorabilă petiţionarului (anularea sau revocarea actului) se va impune în faţa celei de soluţionare negativă (refuzul explicit sau implicit de revocare), indiferent dacă ea vine de la organul superior sau de la cel emitent, şi indiferent de succesiunea răspunsurilor. *Termenul de sesizare a instanţei* va începe însă în momentul primirii primului răspuns sau expirării primului termen de răspuns.

Trebuie precizat aici că organul ierarhic superior nu se poate dezînvesti de soluţionarea recursului ierarhic, pe motivul că a fost introdus şi recurs graţios, deoarece scopul celor două recursuri este relativ diferit, la fel şi controlul declanşat 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 funcţionarea celor două instituţii, însă superiorul ierarhic nu va putea emite un alt act administrativ decât dacă atribuţia nu este exclusiv prevăzută în competenţa 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 acţiunilor în *anularea unui act administrativ*, nu şi în cazul acţiunilor întemeiate pe tăcerea administraţiei sau pe refuzul nejustificat de rezolvare a cererii. În aceste ultime cazuri, justificarea inutilităţii recursului prealabil constă în aceea că persoana fizică sau juridică nu mai trebuie supusă încă o dată unui refuz din partea administraţiei, prin urmare poate intenta direct acţiunea în faţa instanţei de contencios administrativ.

c) de asemenea, recursul prealabil este *obligatoriu* numai în cazul acţiunilor exercitate de *persoanele fizice sau juridice,* vătămate în drepturile sau interesele lor legitime prin acte administrative, *nu* şi a acţiunilor exercitate în temeiul unei legitimări procesuale active speciale (prefectul, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, Ministerul public, Avocatul poporului), a acţiunilor contra ordonanţelor guvernamentale, precum şi în cazul excepţiei de ilegalitate (art.7 alin.5).

Dacă în cazul acţiunii vizând ordonanţele guvernamentale şi a excepţiei de ilegalitate acceptăm faptul că recursul administrativ prealabil nu se justifică, deoarece este vorba de o problemă de neconstituţionalitate, respectiv din raţiuni de celeritate a actului de justiţie, iar Avocatului poporului intentează acţiunea după ce procedurile specifice de conciliere nu au dat rezultate, nu putem accepta ideea exceptării autorităţilor publice (Ministerul public, Prefectul, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici) de la obligativitatea recursului administrativ prealabil, considerând soluţia legală ca fiind extrem de criticabilă şi neavenită.

Astfel, nu vedem de ce Ministerul public, Prefectul sau Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici nu pot încerca soluţionarea pe cale amiabilă a conflictului juridic, aceasta fiind de fapt menirea procedurii prealabile administrative? Practica administrativă ne arată, în cazul Prefectului sau a Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, o receptivitate destul de mare a autorităţilor publice la solicitările de

[390] Spre exemplu, în cazul primarului, nu există autoritate superioară în ceea ce priveşte atribuţiile de autoritate locală autonomă.

revocare a unor acte administrative ilegale, prin urmare recursul administrativ, cel puţin în aceste cazuri, îşi face din plin datoria[391].

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 faţă de Legea nr.554/2004.

Singurul efect al dispoziţiei art.7 alin.5 asupra legislaţiei preexistente priveşte caracterul facultativ al procedurii prealabile în cazul Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, care, înainte, era ţinută 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*[392]. Natura juridică a termenului *pare a fi* aceea de termen de *recomandare*[393], deoarece el este dublat de termenul de *6 luni*, calculat de la *emiterea* actului administrativ[394], calificat expres de lege ca fiind termen de *prescripţie*.

Legiuitorul a complicat însă destul de mult situaţia, plasând în mâinile autorităţii publice emitente sau ierarhic superioare *puterea discreţionară de a aprecia temeinicia motivelor invocate* de persoana fizică sau juridică în justificarea depăşirii termenului de 30 de zile. Astfel, tendinţa evidentă a autorităţii publice va fi aceea de a considera motivele pentru care termenul a fost depăşit ca fiind netemeinice, şi recursul administrativ inadmisibil, cu efectul imediat al inadmisibilităţii acţiunii în justiţie; corelativul ne este oferit însă de *acţiunea pentru exces de putere*, care este menită a contracara tocmai astfel de atitudini, şi de a proteja drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţenilor, în cazul de faţă dreptul la acces în justiţie. Prin urmare, odată cu acţiunea în *anularea* actului administrativ, persoană fizică sau juridică va introduce şi o acţiune vizând *excesul de putere* al autorităţii publice în aprecierea motivelor invocate pentru justificarea depăşirii termenului de recurs administrativ, urmând ca instanţa de contencios administrativ să judece mai întâi acţiunea vizând temeinicia motivelor de depăşire, şi numai apoi, în caz de admiterea a acestei acţiuni, să soluţioneze acţiunea în anularea actului administrativ. Operaţiunea de calificare a motivelor ca "netemeinice" de către autoritatea publică este supusă cenzurii ulterioare a instanţei de contencios administrativ, prin urmare practica judiciară va avea un rol covârşitor în identificarea "motivelor 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 voinţa persoanei,* fiind relevantă şi practica judiciară în materie[395]. Simplul fapt că funcţionarul public a fost în concediu medical nu constituie o împrejurare mai presus de voinţa sa care să justifice, în baza art. 103 C. proc. civ., repunerea în termen[396]. Poate fi însă considerat motiv temeinic pentru depăşirea termenului împrejurarea lipsei din

---

[391] A se vedea statisticile de la comentariul art.3.

[392] Momentul concret luat în calcul pentru curgerea termenului trebuie să fie cel al *luării la cunoştinţă efectivă* a actului, ori a prezumării luării la cunoştinţă, nu cel al expedierii acelui act prin poştă - instanţele judecătoreşti solicită dovada expedierii comunicării, pentru a putea prezuma luarea la cunoştinţă – Tribunalul Bucureşti, secţia de contencios administrativ, sentinţa nr.302/1992, în Dan Lupaşcu, Valentina Sandu, Diana Pasăre, Florea Muha, *Culegere de practică judiciară a Tribunalului Bucureşti, 1992-1998*, Editura All-Beck, 1999, p.39. Pe de altă parte, simpla luare la cunoştinţă de către cel interesat, în orice mod, despre emiterea şi conţinutul actului, de la funcţionari publici sau într-o audienţă, nu este suficientă pentru a determina curgerea termenului, dacă actul nu a fost comunicat formal celui interesat - Ilie Iovănaş, *Drept administrativ,* vol.II, Editura Servo-Sat, Arad, 1997, p.139. De asemenea, Curtea Supremă de Justiţie a decis, în temeiul vechii legi, că nu pot fi aplicate la calcularea termenului pentru recursul graţios, prin analogie, dispoziţiile art.284 C. pr. civ., privind data de la care se socoteşte comunicată hotărârea pentru partea care face apel înainte de comunicare - Curtea Supremă de Justiţie, s. cont. adm, dec. nr. 749/1996, în Theodor Mrejeru, *Culegere de decizii ale Curţii Supreme de Justiţie, secţia de contencios administrativ,* vol.II, Editor Tribuna Economică, 1999, p.77.

[393] A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.,* p.314.

[394] 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 aserţiuni, atunci când nu există confirmare de primire.

[395] A se vedea, spre exemplu, C.S.J., secţia de contencios administrativ, decizia nr. 3441 din 13 noiembrie 2002, în All Beck, Buletinul Jurisprudenţei - format electronic.

[396] C .S.J., secţia de contencios administrativ, decizia nr. 2689 din 25 septembrie 2002,

ţară a persoanei fizice destinatare a actului administrativ, atunci când actul a fost comunicat prin afişare pe uşa locuinţei.

Revenind la *natura juridică* a termenului de 30 de zile, în lumina aspectelor relevate mai sus, putem afirma că depăşirea sa, fără motive întemeiate, are ca efect atât inadmisibilitatea recursului administrativ, cât şi a acţiunii în faţa instanţei de contencios administrativ, prin urmare nu este un termen de recomandare fără efecte juridice.

Momentul la care *recursul graţios se consideră introdus* este cel al expedierii prin poştă[397], al primirii mesajului de poştă electronică (e-mail)[398], al înregistrării direct la sediul autorităţii publice, respectiv al consemnării în scris a reclamaţiei 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 dificilă[399]; în cazul în care, însă, în cursul procesului autoritatea pârâtă recunoaşte efectuarea recursului verbal, ea nu va mai putea ridica ulterior excepţia neefectuării lui[400].

Recursul administrativ ("reclamaţia", în conformitate cu Ordonanţa Guvernului nr.27/2002, art.7) trebuie să precizeze datele de identificare ale petentului[401] şi să fie semnat de acesta, petiţiile anonime atrăgând clasarea. Din păcate, legea nu impune motivarea recursului administrtaiv, soluţie contrară reglementărilor moderne în dreptul comparat[402]. Cu toate acestea, dată fiind dualitatea recurs admninistrativ – recurs administrativ jurisdicţional, între care petiţionarul 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 jurisdicţia administrativă).

e) Legea nu se pronunţă 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 obligativităţii. În cazul acestor acte, care pot fi atacate oricând în faţa instanţei de contencios administrativ (art.11 alin.4), recursul administrativ prealabil este obligatoriu şi poate fi exercitat *oricând înainte de intentarea acţiunii* în faţa instanţei de contencios administrativ; prin urmare, *acţiunea* nu va putea fi exercitată decât *după* efectuarea recursului administrativ şi primirea unui răspuns din partea autorităţii publice emitente, respectiv după expirarea termenului de răspuns.

f) *termenul de soluţionare* a recursului administrativ prealabil este de *30 de zile*, cu posibilitatea de *prelungire* cu *maxim 15 zile*, prin decizie a conducătorului autorităţii publice, atunci când aspectele sesizate prin recurs necesită o cercetare mai amănunţită (art.8 şi 9 ale Ordonanţei 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 incidenţei art.1 alin.6 din lege[403], referitor la irevocabilitatea actelor intrate în circuitul civil, ea este obligată să solicite instanţei de contencios administrativ *constatarea nulităţii*

---

[397] Recursul administrativ se consideră introdus în termen dacă a fost predat recomandat la oficiul poştal înainte de împlinirea termenului - Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.1434/2000, în *Buletinul Jurisprudenţei Curţii Supreme de Justiţie, 2000,* p.754

[398] În conformitate cu art.2 al Ordonanţei Guvernului nr.27/2002, este acceptată formularea petiţiilor prin e-mail. În acest caz, particularul trebuie să se asigure că mesajul său a ajuns la destinaţie, eventual prin solicitarea unei confirmări, iar mesajul transmis trebuie salvat în fişierul de ieşiri (*outbox*), care dovedeşte trimiterea lui la adresa electronică oficială a instituţiei sau autorităţii publice la o anumită dată.

Dacă instituţia are un *site* oficial unde se pot înregistra reclamaţiile, este necesar ca petiţionarul să se asigure că există şi o modalitate de confirmare a înregistrării reclamaţiei sale, eventual prin primirea unui mesaj tip *e-mail* de confirmare. În lipsa unei astfel de posibilităţi, dovada înregistrării se poate face prin tipărirea *site*-ului oficial în aşa fel încât să se poată citi reclamaţia şi data înregistrării ei. Dacă data curentă nu este afişată pe pagina de internet, este preferabilă recurgerea la altă modalitate de depunere a recursului administrativ.

[399] Dovada nu este însă imposibilă, mai ales dacă autoritatea publică pâtâtă nu se opune; astfel, sesizarea verbală a Ministerului Educaţiei Naţionale s-a făcut în cursul unei audienţe la Direcţia de Control a acestui minister, şi a fost recunoscută de autoritatea publică - Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.962/2000 şi decizia nr.40/1994, în *Buletinul Jurisprudenţei Curţii Supreme de Justiţie, 2000*, p.767

[400] Trib. jud. Neamţ, sent.nr.11/1991, în V.I. Prisăcaru, *op.cit.,* p.495.

[401] Ordonanţa nu precizează care sunt acestea, dar credem că este vorba cel puţin despre nume, prenume, domiciliu.

[402] G.Brabant, N.Questiaux, C.Wiener, *op.cit.,* p.264 ; R.Chapus, *Droit du contentieux…, op.cit.,* p.571 ; G.Peiser, *op.cit.,* p.121.

[403] "Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ nelegal poate să solicite instanţei constatarea nulităţii acestuia, în situaţia în care actul nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice. În cazul admiterii acţiunii, instanţa se va pronunţa, la cerere, şi asupra legalităţii actelor civile încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum şi asupra efectelor civile produse".

actului administrativ, urmând ca reclamantul să facă cerere de intervenţie în proces doar pentru obţinerea despăgubirilor pentru daune materiale sau morale. Ne-am exprimat deja critic cu privire la aceste dispoziţii legale[404]. Nu vedem de ce este posibilă anularea actului de către instanţă, întemeiată pe raţiuni de interes public, la cererea autorităţii publice emitente, dar nu este permisă revocarea lui de către această autoritate, ştiut fiind faptul că revocarea este, în esenţă, tot o decizie de anulare, aflată la dispoziţia autorităţii emitente a actului. În aceste condiţii, se pune chiar problema existenţei revocării ca instituţie juridică. Contraponderea deciziei de revocare ar constitui-o naşterea dreptului celor care au încheiat contractul civil de a fi despăgubiţi, dacă au fost de bună credinţă la încheierea lui, precum şi de a ataca în contencios administrativ actul de revocare, pentru verificarea legalităţii lui.

h) Cu privire la situaţia *terţilor* faţă de actul administrativ individual, în ce ne priveşte, considerăm că practica judiciară deja statornicită[405] la data adoptării noii legi a contenciosului administrativ ar fi justificat lipsa unui text legal care să "rezolve" situaţia terţilor. Astfel, la art. 7, alin. 3 se precizează că „Este îndreptăţită să introducă plângere prealabilă şi persoana vătămată într-un drept al săusau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept. Plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, se va introduce întermen de 30 de zile din momentul în care persoana vătămată a luat cunoştinţă, pe orice cale, de conţinutul actului. Pentru motive temeinice, plângerea prealabilă se poate formula şi peste termenul de 30 de zile, dar nu mai târziu de 6 luni de la data la care a luat cunoştinţă, pe orice cale,de conţinutul acestuia. Termenul de 6 luni prevăzut în prezentul alineat, (…) sunt termene de prescripţie."

i) *Efectul devolutiv al recursului administrativ şi problema aplicării principiului non reformatio in pejus.*

O problemă care a stat în atenţia doctrinei dreptului comparat[406] 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 ţinută să răspundă petentului în limitele cererii sale, sau se poate considera sesizată în vederea aprecierii legalităţii *obiective* a actului atacat, caz în care actul va fi analizat în ansamblu? Mai concret, persoana fizică sau juridică determină limitele soluţionării recursului, sau îl declanşează doar, neavând nici o influenţă asupra soluţiei?

Soluţia, în lipsa unei prevederi exprese a legii contenciosului administrativ, se desprinde din interpretarea voinţei legiuitorului, şi din principiile aplicabile căilor de atac administrative. Din economia acestei reglementări, rezultă că recursul administrativ este atât o cale de obţinere, de către particular, a unei rezolvări mai rapide a litigiului, deci o cale de atacare a actului administrativ, cât şi o oportunitate oferită administraţiei de a-şi 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 pretenţiile petentului. Această posibilitate există, pentru superiorul ierarhic, doar atunci când actul nu este de competenţa exclusivă a organului inferior, în caz contrar calea de urmat fiind cea a îndrumărilor obligatorii date inferiorului pentru a emite un alt act.

Administraţia a verificat, astfel, legalitatea obiectivă a actului administrativ, iar petentul, chiar dacă i se înrăutăţeşte situaţia, are la îndemână calea justiţiei pentru a dobândi satisfacţie. El se va adresa însă instanţei împotriva noului act, nu a celui iniţial care a fost, implicit, revocat. Fiind vorba de o cale de atac administrativă, nu judiciară, guvernată de principiile controlului administrativ intern sau ierarhic, nu

---

[404] A se vedea D.C.Dragoş, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii*, Editura All Beck, 2005, comentariul de la art.1 alin.6.

[405] Curtea Supremă de Justiţie, s. cont. adm, dec. nr. 884/1996, în M. Preda, V. Anghel, *op.cit.*, p.606; în acelaşi sens, Curtea Supremă de Justiţie, s. cont. adm., decizia nr.1416/2000, în *Buletinul Jurisprudenţei Curţii Supreme de Justiţie, 2000,* p.765.

[406] Posibilitatea reformării actului administrativ în defavoarea reclamantului este deschisă, fără restricţii, în Germania, iar în Franţa este posibilă ca regulă generală[406], comportând, deci, şi excepţii. Organul de recurs poate însă statua fără restricţii *ultra petita*, adică să acorde reclamantului mai mult decât a cerut - G.Brabant, N.Questiaux, C.Wiener, *op.cit*, p.277.

se aplică principiul *non reformatio in pejus*[407]. Procedura prealabilă nu se mai efectuează, deoarece ar fi inutilă, noul act fiind emis tocmai în urma unei astfel de proceduri.

j) *Sancţiunea neexercitării recursului administrativ.* Respingerea de către instanţă a acţiunii neprecedate de recursul prealabil, va fi făcută pe motiv de *prematuritate*, atunci când termenul de exercitare[408] 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). Instanţa noastră supremă a decis că în acest caz cererea va fi respinsă ca *inadmisibilă*, deoarece procedura prealabilă este o condiţie specială de exerciţiu a dreptului la acţiune[409].

k) *Obiectul recursului administrativ* va fi întotdeauna, *revocarea actului* administrativ ilegal, despăgubirile putând fi cerute, în principiu, numai în faţa instanţei de contencios administrativ, odată cu cererea de anulare sau ulterior. Dacă actul a fost revocat de către emitent, reclamantul are deschisă acţiunea de drept comun în despăgubiri, întemeiată pe actul de revocare, care dovedeşte culpa autorităţii publice.

Despăgubirile ar putea fi cerute, teoretic, prin intermediul recursului administrativ, şi direct autorităţii care a revocat actul, care să le acorde în urma efectuării unei expertize, însă în practică suntem convinşi că autoritatea publică va prefera, de cele mai multe ori, obţinerea de către reclamant a unei hotărâri judecătoreşti, pentru a fi "acoperită". Pentru a formula această concluzie avem în vedere şi dispoziţiile art.72 din Statutul funcţionarilor publici, care condiţionează acţiunea în regres a autorităţii publice contra funcţionarului vinovat de emiterea actului, de existenţa unei hotărâri judecătoreşti de obligare a autorităţii publice. Prin urmare, sumele nu vor putea fi recuperate de la funcţionarii publici vinovaţi decât atunci când există o hotărâre judecătorească de condamnare a autorităţii publice, nu şi pe baza unei simple expertize.

l) Plangerea prealabila in cazul actiunilor care au ca obiect contracte administrative trebuie facuta in termen de 6 luni, care va incepe sa curga:

a) de la data incheierii contractului, in cazul litigiilor legate de incheierea lui;

b) de la data cand reclamantul a cunoscut cauza anularii, dar nu mai tarziu de un an de la incheierea contractului

2. Recursul administrativ jurisdicţional şi actul administrativ jurisdicţional.

2.1. Sediul materiei se află în Constituţie (art.21 alin.4 – "jurisdicţiile administrative sunt facultative şi gratuite") şi în art.6 al Legii nr.554/2004, care reia textul constituţional şi-l dezvoltă.

2.2. Natura juridică a procedurilor administrativ jurisdicţionale. Înainte de revizuirea constituţională din 2003, recursul administrativ jurisdicţional trebuia obligatoriu exercitat înainte de sesizarea instanţei de contencios administrativ, sub sancţiunea decăderii, fiind, prin urmare, un *recurs administrativ prealabil* sesizării acestei instanţe[410].

Deşi a rămas un recurs prealabil sesizării instanţei de contencios administrativ, caracterul obligatoriu al recursului administrativ jurisdicţional nu mai subzistă, el devenind facultativ în considerarea dispoziţiilor art.21 alin.4 din legea fundamentală, conform căruia „jurisdicţiile administrative sunt facultative şi gratuite".

---

[407] În sensul atacării actului iniţial doar atunci când prin rezolvarea recursului administrativ se confirmă soluţia anterioară, nu şi când se emite un nou act, a se vedea I. Iovănaş, *op.cit.*, p.162. Şi M.Anghene susţinea, în temeiul legii nr.1/1967, că acţiunea în justiţie se va îndrepta împotriva ultimului act emis – *op.cit*, p.83.

[408] Aceeaşi soluţie se impune în cazul în care cel vătămat a introdus recursul graţios, dar apoi a depus cererea de chemare în judecată înainte de a fi primit răspuns la acel recurs şi înainte ca termenul de răspuns să se fi împlinit - C. L. Popescu, *nota (I)…, op.cit.,* p.106

[409] Curtea Supremă de Justiţie, s. cont. adm, dec. nr. 416/1995, în "Dreptul" nr.10/1997, p.101-102; Curtea Supremă de Justiţie, s. cont. adm, dec. nr. 134/1991, în V. Bogdănescu, L. Pastor şi colab., *Probleme de drept din deciziile Curţii Supreme de Justiţie, 1990-1992*, Editura Orizonturi, Bucureşti, 1993, p.645; Curtea de Apel Piteşti, decizia nr.79/1998, în Ş. Crişu, E.D. Crişu, *Repertoriu de practică şi literatură juridică, 1997-2000*, Editura Argessis, 2000, p.247. Pentru doctrina aferentă acestei jurisprudenţe, a se vedea, în acelaşi sens, V.M. Ciobanu, *nota (II) la decizia nr.416/1995 a Curţii Supreme de Justiţie, 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 Curţii Supreme de Justiţie, op.cit.,* p.105; V.I. Prisăcaru, *op.cit.*, p.198; M. Preda, *op.cit.*, p.184.

[410] În acest sens, s-a precizat că "soluţionarea litigiilor de către administraţie, deci emiterea de acte administrative cu caracter jurisdicţional, nu poate fi decât o fază prealabilă acţiunii în justiţie" - A.Iorgovan, *Tratat…, op.cit.,* p.131. În sensul identităţii de regim juridic între recursul administrativ prealabil tipic şi recursul administrativ jurisdicţional s-a pronunţat şi Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, în deciziile sale – a se vedea decizia nr.823/2000, în *Buletinul Jurisprudenţei Curţii Supreme de Justiţie,* 2000, p.1005

Astfel, persoanele fizice sau juridice nu mai sunt obligate să recurgă la recursul administrativ-jurisdicţional atunci când intenţionează să conteste un act administrativ pentru care legea prevede această procedură, putând intenta direct acţiunea în contencios administrativ. Urmare a acestei realităţi juridice consacrate constituţional, Legea contenciosului administrativ reglementează problema raportului dintre recursul administrativ jurisdicţional şi acţiunea în contencios administrativ pe următoarele coordonate:

a) jurisdicţiile administrative speciale sunt *facultative şi gratuite,* prin urmare, dacă prin lege este reglementată o anumită procedură administrativ jurisdicţională de contestare a unui act administrativ, ea poate fi urmată de petiţionar sau, în egală măsură, acesta poate sesiza direct instanţa de contencios administrativ;

b) de asemenea, dacă *procedura administrativ jurisdicţională este formată din fond şi căi de atac,* petiţionarul are opţiunea de a *renunţa la căile de atac* administrativ jurisdicţionale şi de a intenta acţiune în contencios administrativ, de această dată într-un termen special, de 15 zile.

c) după exercitarea căilor de atac administrativ jurisdicţionale prevăzute de legea specială se poate intenta *acţiune în contencios administrativ*, în termenul special de 15 zile.

2.3. Etape în procedura de contestare. Pentru a înţelege 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 soluţionarea unei cereri) pentru care legea specială prevede căi administrativ jurisdicţionale de atac.

2.3.2. În acest moment, cel vătămat în drepturi prin actul administrativ ilegal are opţiune între: **(a)** efectuarea *recursului administrativ* (procedurii administrative prealabile) prevăzut la art.7, şi apoi contestarea în contencios administrativ în termenul de 6 luni, sau **(b)** utilizarea *recursului administrativ-jurisdicţional* (procedurii administrativ jurisdicţionale) prevăzute de legea specială (de exemplu, Codul fiscal). Opţiunea trebuie să fie clară (cu indicarea legii speciale şi a articolului de lege, respectiv a Legii nr.554/2004, art.7), deoarece uneori organul de soluţionare a recursului administrativ jurisdicţional poate fi acelaşi cu cel competent să soluţioneze recursul administrativ tipic.

2.3.3. Dacă cel vătămat alege cea de-a doua soluţie, organul administrativ jurisdicţional va soluţiona litigiul, prin *emiterea unui act administrativ jurisdicţional* (din acest moment devine aplicabil art.6 din lege). Observăm că, după sesizarea organului administrativ jurisdicţional şi până la emiterea actului administrativ jurisdicţional, petentul mai poate renunţa[411] la alegerea făcută prin cererea de soluţionare a litigiului, şi să opteze pentru procedura de contestare obişnuită, care presupune şi efectuarea recursului administrativ prealabil prevăzut de art.7 din lege[412].

2.3.4. Din acest moment, actul administrativ jurisdicţional poate fi contestat:

a) direct în faţa instanţei de *contencios administrativ*, în termen de *15 zile* de la *comunicare*, atunci când *nu există* căi administrativ jurisdicţionale de atac prevăzute în legea specială;

b) direct în faţa instanţei de *contencios administrativ*, în termen de *15 zile* de la *notificarea* prevăzută la art.6 alin.3 (adresată organului administrativ jurisdicţional competent să soluţioneze calea de atac, nu celui care a soluţionat litigiul în fond, prin emiterea actului administrativ jurisdicţional), atunci când *legea specială prevede* căi administrativ jurisdicţionale de atac;

c) în faţa *organului administrativ jurisdicţional* competent să soluţioneze *calea de atac administrativ jurisdicţională*, atunci când legea prevede o astfel de cale de atac, şi în termenul prevăzut de acea lege specială. Ajuns aici, petentul are din nou *opţiune*, între **(c1)** finalizarea căii de atac[413] şi atacarea în faţa instanţei de contencios administrativ a actului administrativ jurisdicţional, în termen de 15 zile de la emiterea deciziei de soluţionare (termenul de soluţionare 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 Ordonanţa Guvernului nr.27/2002), respectiv **(c2)** renunţarea la calea de atac prin notificare urmată de decizia organului administrativ jurisdicţional (art.6 alin.4), şi atacarea actului administrativ jurisdicţional în faţa instanţei de contencios administrativ, în termen de 15 zile de la decizie.

---

[411] Procedura de renunţare este cea prevăzută în alin.4 al art.6.

[412] A se vedea, în acest sens, A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.,* p.311.

[413] În cazul unor căi administrativ jurisidicţionale de atac multiple, se aplică aceeaşi procedură, fără a se putea „sări" peste etapele legale de contestare.

2.4. Modul de reglementare al **procedurii de renunţare la jurisdicţia administrativă** (art.6 alin.4) impune discutarea anumitor aspecte:

a) procedura este aplicabilă atât în faţa organului administrativ jurisdicţional ce soluţionează fondul (contestaţia îndreptată împotriva actului administrativ tipic), cât şi în faţa organului administrativ jurisdicţional ce soluţionează căile de atac administrativ jurisdicţionale.

b) procedura presupune două etape: *notificarea* adresată de petent organului administrativ jurisdicţional sesizat **(1)** respectiv emiterea de către organul administrativ jurisdicţional sesizat a unei *decizii de constatare* a acestei notificări (2). Dacă notificarea poate fi adresată până la momentul emiterii deciziei de soluţionare a litigiului (fiind aplicabile termenele prevăzute în legea specială, respectiv cel din Ordonanţa Guvernului nr.27/2002), decizia de constatare poate fi emisă (în condiţiile omisiunii legiuitorului de a prevedea un termen prin legea contenciosului administrativ) - în termenul prevăzut de Ordonanţa Guvernului nr.27/2002, notificarea fiind, în esenţă, o petiţie.

c) în aceste condiţii, considerăm *criticabilă* această procedură, ce presupune acceptul organului administrativ jurisdicţional, ştiută fiind tendinţa administraţiei româneşti de a se folosi de orice dispoziţie legală pentru a întârzia declanşarea acţiunilor de contencios administrativ, şi experienţa relevată de aplicarea legilor speciale în materie fiscală, care cereau emiterea unui act administrativ jurisdicţional pentru admisibilitatea acţiunii în contencios administrativ, fără a preciza un termen pentru emiterea lui (Ordonanţa Guvernului nr.13/2001, spre exemplu). Considerăm că *era suficientă notificarea* adresată organului administrativ jurisdicţional, ce putea fi dovedită **cu data de înregistrare** la registratura acestuia.

Datorită faptului că *numai decizia de constatare a notificării declanşează termenul de sesizare a instanţei de contencios administrativ*, putem afirma că suntem în prezenţa unei alterări a dreptului fundamental al petentului de a renunţa la jurisdicţia administrativă sesizată, drept ce rezultă indirect din caracterul facultativ al acesteia, prin umare partea finală a art.6 alin.4 este *neconstituţională*.

2.5. Recursurile (procedurile) administrativ jurisdicţionale reglementate în legislaţia română.

Fiind reglementări anterioare Legii nr.554/2004, caracterul administrativ jurisdicţional al acestor proceduri poate fi apreciat în funcţie de două aspecte: fie procedura de contestare asigură contradictorialitatea soluţionării litigiului (respectiv dreptul de apărare), cerinţă specifică legii contenciosului administrativ (1), fie legea califică expres procedura de contestare ca fiind administrativ-jurisdicţională (2).

Astfel, **Codul de procedură fiscală - Ordonanţa Guvernului nr.92/2003**[414], constituie în prezent sediul materiei pentru principalul recurs administrativ-jurisdicţional (art.174-187)[415]. În conformitate cu această reglementare, *contestaţia* (cale administrativă de atac care nu înlătură dreptul la acţiune 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 sancţiunea decăderii).

O altă reglementare este L**egea nr. 33/1994**[416] privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică prevede o procedură administrativ-jurisdicţională, parte a procedurii de expropriere. Astfel, persoanele fizice şi juridice notificate în legătură cu propunerile de expropriere pot face "întâmpinare", în 45 de zile de la aceasta, care se depune la primarul localităţii unde se află imobilul supus exproprierii, şi se soluţionează de o Comisie, numită de Guvern sau de Delegaţia permanentă a Consiliului judeţean, după caz. Termenul de soluţionare 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

---

[414] Publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 560 din 24 iunie 2004, modificată prin Ordonanţa Guvernului nr.20/2005.

[415] A se vedea Corneliu Liviu Popescu, *Natura administrativ jurisdicţională a procedurii fiscale prevăzute de Codul de procedură fiscală*, în "Revista de drept al afacerilor" nr.2/2004, p.8; Idem, *Frauda la Constituţie 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.

[416] Publicată în "Monitorul oficial al României", partea I, nr.139 din 2 iunie 1994

respinse, legitimează acţiunea în instanţa de contencios administrativ[417], în 15 zile de la această a doua respingere. Caracterul administrativ-jurisdicţional este dat de modul de constituire a comisiei, posibilitatea solicitării unor date şi informaţii suplimentare, audierea persoanelor interesate, consemnarea în hotărârea pronunţată a acordului dintre părţi[418].

Secţiunea a III-a
Condiţia de admitere a acţiunii în contencios administrativ: actul administrativ sau formele asimilate acestuia să fie ilegale

1. Modificarea textului constituţional de bază în 2003. Efecte.

Modificarea art.48 din forma iniţială a Constituţiei, 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 jurisdicţie întemeiat pe vătămarea unui drept subiectiv, şi contenciosul de anulare, pentru exces de putere, întemeiat pe existenţa unui interes legitim. Din păcate, însă, aşa cum reiese din formularea art.52 din Constituţia republicată, text legal ce înlocuieşte vechiul art.48, acţiunilor întemeiate pe vătămarea drepturilor subiective li se alătură o categorie nouă de acţiuni, întemeiate pe interesul legitim, *regimul juridic al celor două tipuri de acţiuni fiind identic*!

Astfel, în prezent *temeiurile* acţiunii în contencios administrativ sunt: a) vătămarea unui drept al persoanei (fizice sau juridice), respectiv b) vătămarea unui interes legitim, aparţinând tot persoanei fizice sau juridice. De fapt, este vorba de *afirmarea vătămării* unui drept subiectiv sau a unui interes legitim, în momentul intentării acţiunii în contencios administrativ, şi 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 nesoluţionării 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*[419]. Este vorba, în esenţă, despre actul administrativ, respectiv refuzul nejustificat explicit sau implicit de rezolvare a unei cereri.

Interpretarea textelor legale în conformitate cu definiţiile date noţiunilor în art.2 duce la concluzia că:

a) *contenciosul administrativ subiectiv* este întemeiat pe dreptul subiectiv sau interesul legitim (noţiuni 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 semnificaţie insituirea unei acţiuni a persoanei care justifică un interes procesual legitim şi 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, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici), fie pe interesul public; având în vederea acestă ultimă noţiune, avem o nouă concepţie a contenciosului administrativ, care permite acţiunea populară.

2. Interesul public. Noţiune. În ceea ce priveşte noţiunea **interesului public**, o constantă a dreptului administrativ şi public, extrem de greu de definit, legea contenciosului administrativ totuşi o definiţie, axată pe mai multe coordonate. Astfel, Astfel, interesul legitim public vizează: a) ordinea de drept; b) democraţia constituţională; c) garantarea drepturilor, libertăţilor, şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor (nu însă şi ale persoanelor juridice, acestea fiind omise); d) satisfacerea nevoilor comunitare; e) realizarea competenţelor autorităţilor publice.

---

[417] Aşa cum corect s-a subliniat în literatura de specialitate, expropriatorul va contesta *respingerea* propunerilor, iar titularii de drepturi *admiterea* propunerilor – Fl. Baias, B. Dumitrache, *Discuţii pe marginea legii nr.33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică,* în "Dreptul" nr.4/1995, p.24.

[418] Liviu Giurgiu, *Consideraţii 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, Bucureşti, 1997, p.119.

[419] Art.2 alin. 2: "se asimilează actelor administrative unilaterale şi 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".

Pentru prima dată în România, vor fi admisibile aşadar acţiuni în contencios administrativ vizând anularea unor acte administrative ilegale pe motivul că ele grevează nejustificat bugetul comunităţii locale ("satisfacerea nevoilor comunitare"), sau acţiuni 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 competenţelor autorităţilor publice"), aspecte ce acoperă un mare gol reglementar resimţit de practica noastră administrativă.

3. Definiţiile excesului de putere, a dreptului vătămat, a interesului legitim privat şi public. Considerăm că aceste definiţii bulversează întreaga concepţie logică a contenciosului administrativ modern, alterând unitatea de gândire şi logica necesară a unei astfel de reglementări[420].

3.1. Astfel, *interesul legitim privat* este definit ca "posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor şi previzibil, prefigurat" (art.2).

Interesul legitim, aşa cum este el înţeles în doctrină şi în jurisprudenţa franceză din care s-ar părea că s-a inspirat legiuitorul constituant român, nu conferă posibilitatea reclamantului să ceară administraţiei ceva, să obţină obligarea ei la emiterea unui act, şi cu atât mai mult nu poate justifica o cerere de despăgubiri. El poate fi folosit doar în combinaţie cu ilegalitatea obiectivă a actului administrativ, pentru a determina anularea actului administrativ, şi 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 acţiunii pe fond.

Dacă se dorea preluarea corectă şi la noi a recursului pentru exces de putere, formularea textului constituţional trebuia să scoată în evidenţă diferenţierea de regim juridic între acţiunea în anulare (de exemplu, "orice persoană fizică sau juridică interesată poate solicita instanţei de contencios administrativ anularea unui act administrativ ilegal") şi acţiunea de plină jurisdicţie (formulată ca în fostul art.48, condiţionată aşadar 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 situaţia într-un mod destul de bizar dacă avem în vedere intenţiile iniţiale, asimilând dreptului subiectiv interesul legitim. Dată fiind această situaţie, 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 aceeaşi linie de gândire, asimilându-se acţiunea întemeiată pe interesul legitim celei întemeiate pe dreptul subiectiv.

Mai mult, noţiunea *interesului legitim privat*, astfel cum este definită, se confundă cu dreptul subiectiv (existent în considerarea unui drept viitor), şi se aseamănă cu *"dreptul eventual"* – dreptul subiectiv căruia îi lipseşte fie obiectul, fie subiectul activ, şi care conferă titularului lor un grad redus de putere şi de certitudine (ex: dreptul la repararea unui prejudiciu susceptibil a se produce în viitor)[421], sau cu *dreptul subiectiv virtual,* sintagmă introdusă de prof. I. Santai[422], pe care am înţeles-o în sensul că dreptul subiectiv este pe cale să se nască, dar încă nu s-a născut, existând şi posibilitatea de a nu se mai naşte în viitor.

3.2. *Excesul de putere* este definit ca fiind exercitarea dreptului de apreciere, aparţinând autorităţilor administraţiei publice, prin încălcarea limitelor competentei prevazute de lege sau prin incalcarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor.

Dimpotrivă, în doctrina comparată excesul de putere are altă semnificaţie. Astfel, autorităţilor administraţiei publice li se conferă, prin lege, uneori, un drept de apreciere în ceea ce priveşte realizarea

---

[420] Pentru o analiză complexă a variantelor posibile de reglementare a acestor instituţii prin legea contenciosului administrativ, realizată după revizuirea Constituţiei dar înainte de adoptarea noii legi, a se vedea D. C. Dragoş, *Implicaţiile revizuirii Constituţiei asupra contenciosului administrativ: discuţii privind semnificaţia sintagmei "interes legitim*", Pandectele române, supliment 2004 "In honorem Ion Deleanu", p.69-93.

[421] Drepturile viitoare nu se confundă cu simplele năzuinţe, expectative sau speranţe cu privire la dobândirea în viitor a unui drept subiectiv – M. Costin, M. Mureşan, V. Ursa, *op.cit.*, p.227.

[422] Ioan Santai, *Comentarii şi propuneri la proiectul de lege a contenciosului administrativ*, în A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.*, p.102.

unei acţiuni, emiterea unui act, sau abţinerea de la acţiune, numită *putere discreţionară* – spre exemplu, dreptul prefectului de 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 acţiuni întemeiată pe excesul de putere discreţionară – adică pe exercitarea cu rea-credinţă a dreptului de apreciere – se poate exercita un control judecătoresc asupra deciziilor luate cu putere discreţionară. Deşi practica administrativă românească ar avea nevoie de un astfel de control, trebuie amintit faptul că în sistemul nostru de drept principiul separaţiei puterilor în stat este incompatibil cu eventuala posibilitate a instanţelor judecătoreşti de a se pune în locul autorităţilor publice şi a aprecia chestiunile care exced legalităţii acţiunii administrative, adică aspectele de oportunitate, în caz contrar judecătorul devenind funcţionar public.

Refuzând consacrarea conceptului clasic al excesului de putere discreţionară, legiuitorul consacră un alt concept, conform căruia *excesul de putere discreţionară este similar cu ilegalitatea subiectivă sau obiectivă a actului administrativ*.

3.3. Prin *drepturi vătămate*, în sensul legii contenciosului administrativ, se înţelege orice drept prevazut de Constitutie, de lege sau de alt act normativ, caruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ.

4. Admiterea acţiunii în contencios administrativ. În contextul celor arătate mai sus, admiterea unei acţiuni în contencios administrativ poate interveni atunci când instnaţa constată, după aprecierea condiţiilor de admisibilitate şi judecarea fondului litigiului, că:

a) actul atacat este ilegal în mod obiectiv (vatămă interesul public), deoarece a încălcat dispoziţii 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 soluţiona o cerere este nejustificat, fiind contrar unor reglementări ce apără drepturi subiective.

Secţiunea a IV-a

Introducerea în cauză a funcţionarului public vinovat de emiterea/elaborarea actului administrativ.

1. Sediul materiei. Art.16 al legii contenciosului administrativ permite ca cererile în justiție prevăzute de prezenta lege pot fi formulate și personal împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea, adoptarea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă poate fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică pârâtă. La rândul ei, persoana acţionată astfel în justiţie îl poate chema în garanţie 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 priveşte 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.

Când raportul juridic dedus judecății o impune, instanța de contencios administrativ va pune în discuția părților necesitatea introducerii în cauză a altei persoane. Dacă niciuna dintre părți nu solicită introducerea în cauză a terțului și instanța apreciază că pricina nu poate fi soluționată fără participarea terțului, aceasta va respinge cererea fără a se pronunța în fond. (art. 16^1)

2. Caracteristicile acţiunii.

a) Textul vizează *persoane fizice* care au *elaborat, emis* sau *încheiat* actul, prin urmare legea acoperă atât sfera *funcţionarilor publici*, cât şi pe cea a *demnitarilor*, dar şi *personalul angajat* cu contract de muncă în autorităţile 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 licitaţie, 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 autorizaţii de construcţie pe un teren mai mare decât are în proprietate beneficiarul, încălcând dreptul de proprietate al altei persoane.

c) Prin *emiterea* actului administrativ sunt vizaţi cei care *semnează* actul administrativ, în baza competenţei legale, determinând calitatea de emitent pentru autoritatea publică pe care o reprezintă. Aici intervine o răspundere derivată din atribuţiile 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 instanţei introducerea în cauză şi a persoanei care a elaborat actul, pentru a răspunde solidar cu aceasta.

d) *Încheierea* se referă la manifestarea de voinţă prin care autoritatea publică devine parte a unui *contract administrativ*, şi 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 solidarităţii, cu exceptarea celor care nu au participat la şedinţă sau au votat împotrivă.

e) În fine, poate fi acţionată în instanţă şi persoana fizică care a semnat (în solidar cu cea care a elaborat) *refuzul explicit* de rezolvare a cererii; de asemenea, persoana responsabilă pentru *tăcerea* administraţiei, care este cea însărcinată cu răspunsul în termen la petiţii (conducătorul autorităţii publice, în temeiul art.4 din Ordonanţa Guvernului nr.27/2002, în solidar cu şeful compartimentului care avea competenţa de a rezolva petiţia – art.13 - sau cu şeful compartimentului de relaţii cu publicul, dacă petiţia 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 acţiunea care are ca obiect *exclusiv anularea* actului.

Constatăm că "activarea" calităţii procesuale pasive a persoanei fizice vinovate de emiterea (elaborarea, încheierea) actului aparţine, în principiu, reclamantului, care, de cele mai multe ori, nu poate identifica de unul singur persoana vinovată, ci doar semnatarul actului; prin urmare, aşa cum s-a întâmplat şi pe baza vechii legi, în unele procese reclamantul poate formula o astfel de cerere, iar în altele el este interesat doar de obţinerea despăgubirilor, nu şi de cine le plăteşte; de asemenea, în unele cauze instanţa poate hotărî obligarea funcţionarului la despăgubiri, pe când în altele, utilizându-şi puterea discreţionară conferită de lege, poate respinge acest capăt de cerere, obligând doar autoritatea publică, situaţii inechitabile şi inexplicabile din punct de vedere al principiului egalităţii tuturor în faţa legii.

Se favorizează, în acest fel, din păcate, plata din bugetele publice a unor greşeli personale, fără ca efectul "educativ" al condamnării să se producă, fiind astfel încurajată lipsa de responsabilitate atât în rândul demnitarilor publici, cât şi a funcţionarilor publici.

Considerăm că se impune, *de lege ferenda*, instituirea obligaţiei pentru instanţă de a introduce forţat în proces persoana fizică vinovată, identificarea ei fiind realizată pe baza informaţiilor solicitate autorităţii publice, iar în cazul în care aceste infomaţii nu sunt comunicate, va răspunde persoana semnatară a actului.

În cazul *funcţionarilor publici*, un corelativ este oferit de Statut: autoritatea publică poate, în baza dreptului comun procesual, să ceară intervenţia forţată a funcţionarului în cauză, pentru ca hotărârea să-i fie opozabilă; din coroborarea dispoziţiilor art.16 din Legea nr.554/2004 cu cele ale art.78 din Legea nr.188/1999 – statutul funcţionarilor publici - rezultă că intervenţia forţată a funcţionarului 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 acţiuni în regres[423].

[423] Posibilitatea autorităţii publice de a recupera sumele plătite ca daune de la funcţionarul vinovat se întemeiază pe art.77 lit.c din Statutul funcţionarilor publici, în conformitate cu care răspunderea civilă a funcţionarului public se angajează şi pentru daunele plătite de autoritatea publică, în calitate de comitent, unor terţe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătoreşti definitive şi irevocabile.

Consilierii locali sau judeţeni răspund în nume propriu, pentru activitatea desfăşurată în exercitarea mandatului, precum şi solidar, pentru activitatea consiliului din care fac parte şi pentru hotărârile pe care le-au votat. În procesul-verbal al şedinţei consiliului va fi consemnat rezultatul votului, iar, la cererea consilierului, se va menţiona în mod expres votul acestuia (art.56 din Legea nr.399/2004 privind statutul aleşilor 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 şi a funcţionarilor vinovaţi de elaborarea proiectului de hotărâre. În condiţiile refuzului reclamantului sau a instanţei de a introduce în cauză funcţionarul vinovat, vor fi aplicabile regulile răspunderii civile a funcţionarului public sau a salariatului, iar în cazul aleşilor locali, Legea statutului aleşilor locali nr.393/2004, care, din păcate, nu prevede forme specifice de răspundere civilă.

3. Chemarea în garanţie a superiorului ierarhic, justificată în mod corect în lege ca fiind întemeiată pe faptul că s-a primit un ordin scris, este în concordanţă cu soluţia promovată de Statutul funcţionarilor publici, care, în art.43 alin.2, prevede posibilitatea funcţionarului inferior de a refuza, motivat, îndeplinirea dispoziţiilor date de funcţionarul superior, atunci când le consideră ilegale; el va fi, însă obligat să execute dispoziţia, dacă, în urma refuzului, primeşte un ordin scris din partea superiorului. Executarea nu îl face răspunzător pe el, ci pe superiorul ierarhic.

O omisiune a legii face ca acest alineat să vorbească doar de "elaborarea" actului, nu şi de emiterea sau de încheierea lui, însă dispoziţiile sale trebuie interpretate în spiritul întregului articol, ca incluzând şi aceste situaţii.

4. Chemarea în judecată a funcţionarului public se face **odată cu acţiunea în despăgubiri,** prin urmare ea va lua forma cererii *accesorii* acţiunii 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 faţa instanţei de contencios administrativ, atunci când nu se doreşte anularea actului sau obligarea la rezolvarea cererii. Credem că nu este admisibilă chemarea în judecată a funcţionarul public pe calea unei acţiuni principale cu acest singur obiect[424].

5. Răspunderea persoanei fizice vinovate mai poate fi angajată prin **acţiune în regres, potrivit dreptului comun** (art.26 din lege), şi atunci când nu aduce la îndeplinire dispoziţiile hotărârii judecătoreşti de contencios administrativ, iar conducătorul autorităţii publice este obligat de instanţă la plata unei amenzi de întârziere, sau atunci când, pe acelaşi motiv, reclamantul solicită acordarea daunelor pentru întârziere, în condiţiile art.24 alin.2 din lege. In cazul in care cei vinovati sunt demnitari sau functionari publici, se aplica reglementarile speciale.

Sectiunea V - Soluţii posibile în dispozitiv.

Art.18 din lege reia art.11 din vechea reglementare, Legea nr.29/1990, text ce a fost contestat în faţa Curţii Constituţionale, pe motivul că nu prevedea posibilitatea de a se recunoaşte pe calea contenciosului administrativ "existenţa unui drept". Instanţa de contencios constituţional a respins excepţia ca vădit nefondată, art.48 din Constituţie presupunând existenţa în prealabil a unui drept, nu transformarea acţiunii de contencios administrativ într-una civilă, de constatare[425].

Deoarece noua lege reglementează tot un contencios de plină jurisdicţie, instanţa poate adopta următoarele soluţii, prezentate în cele ce urmează.

---

[424] A se vedea, în sens contrar, V. I. Prisăcaru, *op.cit.*, p.173.

[425] Curtea Constituţională, decizia nr.87/1995, publicată în „Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 251 din 1 noiembrie 1995, şi în M. Preda, V. Anghel, *Decizii şi hotărâri…,* p.517

1. Anularea în întregime sau în parte[426] a actului administrativ. Anularea în parte a actului, deşi prin cerere s-a solicitat anularea totală a actului, poate fi consecinţa epuizării unor efecte ale acestuia până la darea hotărârii[427]. Anularea poate fi însoţită de obligarea administraţiei la emiterea unui alt act, legal de această dată[428].

În considerentele hotărârii, instanţa se va pronunţa şi asupra ilegalităţii actelor sau operaţiunilor care au stat la baza emiterii actului atacat (art.18 alin.2); problema care se ridică aici este aceea dacă ne aflăm în prezenţa unor efecte specifice excepţiei de ilegalitate, ce implică înlăturarea din cauză a actului cercetat, sau instanţa poate chiar decide anularea actului administrativ ilegal. Considerăm că prin "pronunţare" legiuitorul vizează doar constatarea ilegalităţii actului, şi poate decide doar înlăturarea lui din cauză[429]; dacă nu am interpreta astfel textul legal, ar însemna ca pe calea unei veritabile excepţii de ilegalitate să se poată ajunge la anularea unor acte care nu au fost atacate în termenele legale, concluzie inadmisibilă din perspectiva raţiunii de a fi a acestor termene de prescripţie.

Nu acelaşi lucru se poate spune despre sfera soluţiilor posibile în dispozitiv cu privire la actele subsecvente actului atacat, instanţa putând anula şi aceste acte, a căror ilegalitate derivă din actul pe care se întemeiază.

2. Obligarea autorităţii publice la rezolvarea cererii, prin *emiterea unui* act*, a unui* certificat*, a unei* adeverinţe *sau a oricărui alt înscris*; constatăm o restrângere a obiectului acestei acţiuni doar la obţinerea de înscrisuri, cu omiterea operaţiunilor administrative; din acest punct de vedere, textul este neconstituţional, pentru că art.52 nu restrânge sfera obiectului hotărârii de obligare la rezolvarea cererii; în consecinţă, interpretarea constituţională este aceea că rezolvarea cererii poate fi impusă prin orice modalitate[430], chiar prin efectuarea unor operaţiuni administrative, cu condiţia ca raportul juridic stabilit între administraţie şi particular să fie unul de drept administrativ.

Hotărârea judecătorescă nu poate însă ţine loc de act administrativ, sau să-l modifice[431], cu excepţia anulării parţiale, care este în esenţă o modificare.

Instanţa poate să oblige administraţia exclusiv să răspundă la cerere, în temeiul actualului art.51 din Constituţie privind dreptul de petiţionare[432] şi al Ordonanţei Guvernului nr.27/2002.

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 acţiunii principale, respectiv atunci când actul administrativ a fost revocat de emitent sau anulat de instanţă).

Se pot acorda exclusiv daune, prin acţiune separată, atunci când nu se cunoştea 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 acelaşi timp şi despăgubiri, termenul de prescripţie pentru cererea de despăgubire curge de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei.

Acţiunea ulterioară în despăgubiri necesită precizarea mai multor aspecte:

a) poate fi intentată numai atunci când întinderea despăgubirii nu a fost cunoscută la data intentării acţiunii în anulare (sau în obligare, chiar dacă legea a omis să precizeze acest lucru);

b) acţiunea în anulare sau în obligare trebuie să fi fost intentată şi admisă;

---

[426] Pentru practica anterioară, încă actuală datorită păstrării esenţei reglementării, a se vedea Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.512/2000, în *Buletinul Jurisprudenţei Curţii Supreme de Justiţie, 2000,* p.498.

[427] Din practica anterioară cităm Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.1934/1999, în *Buletinul Jurisprudenţei Curţii Supreme de Justiţie, 1999,* p.530.

[428] A se vedea şi Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.18/2000, în *Buletinul Jurisprudenţei Curţii Supreme de Justiţie, 2000,* p.727

[429] A. Iorgovan, în *Tratat ... , op.cit., 2002,* p.595, arată că pe această cale se poate constata şi abrogarea unui text de lege printr-o dispoziţie a unei legi ulterioare, sau chiar prin intrarea în vigoare a Constituţiei, dacă pe textul de lege în cauză se bazează actul administrativ atacat.

[430] De exemplu, obligarea organului administrativ sanitar de a dezinfecta gratuit o încăpere infectată - T. Drăganu, *Actele administrative şi faptele asimilate lor…, op.cit.,* p.46, sau înscrierea reclamantului la un concurs de la care a fost respins ilegal.

[431] Verginia Vedinaş, *op.cit.,* p.124; Corneliu Liviu Popescu, *Notă aprobativă la decizia nr.692/1994 a Curţii Supreme de Justiţie, secţia de contencios administrativ*, în *"Dreptul" nr.12/1995,* p.70; decizia a mai fost publicată şi în *Buletinul Jurisprudenţei Curţii Supreme de Justiţie, 1994*, p.637 şi în *Repertoriu III,* p.206.

[432] Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.3094/2000, în *Buletinul Jurisprudenţei Curţii Supreme de Justiţie, 2000,* p.757.

c) termenul de prescripţie 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) instanţa competentă să soluţioneze cererea este tot instanţa de contencios administrativ, deoarece ne aflăm în prezenţa unei laturi a acţiunii de contencios administrativ.

e) cererea se judecă de urgenţă şi 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 acţiune pot fi materiale sau morale[433]; dacă, odată cu cererea de anulare sau de obligare, s-au solicitat daune materiale, art.19 este aplicabil pentru solicitarea ulterioară a daunelor morale, şi invers.

Jurisprudenţa română a decis că despăgubirile cerute în contencios administrativ pot fi întemeiate pe prejudiciul suferit de reclamant prin deprecierea monedei naţionale în perioada cât sumele sale reţinute ilegal de administraţie au fost imobilizate, sau pe prejudiciul rezultat din beneficiul nerealizat de reclamant pe perioada imobilizării acelor sume[434].

g) acţiunea principală în despăgubiri este admisibilă în mai multe cazuri:

(1) atunci când un act administrativ normativ a fost anulat în urma acţiunii intentate de o altă persoană fizică sau juridică, iar reclamantul a fost vătămat la rându-i prin act. În această situaţie, chiar dacă este vorba doar de obţinerea despăgubirilor pentru un act deja anulat, acţiunea va fi introdusă tot în faţa instanţelor de contencios administrativ, în termenul 1 an de la data cunoaşterii pagubei (sau de la data la care trebuia să fie cunoscută), aplicabilitatea art. 19 din lege fiind extinsă şi la acest caz, deoarece sunt despăgubiri acordate pe baza unui act administrativ ilegal, ce atrage competenţa instanţei specializate de contencios administrativ.

(2) atunci când actul administrativ nu mai poate fi revocat, deoarece a produs consecinţe juridice, iar autoritatea emitentă sesizează instanţa de contencios administrativ în vederea constatării nulităţii actului; reclamantul va solicita, în acest caz, doar despăgubiri. Persoana fizică sau juridică poate, pe de altă parte, interveni în interes propriu în procesul autorităţii publice declanşat pentru constatarea nulităţii actului administrativ ilegal.

(3) în cazul ordonanţelor guvernamentale, declarate neconstituţionale sau contestate în vederea ridicării excepţiei de neconstituţionalitate.

h) Instituţia excepţiei de ilegalitate, reglementată pentru prima dată în dreptul nostru, ridică o problemă discutată şi în temeiul vechii reglementări: admisibilitatea solicitării despăgubirilor pe cale principală, prin acţiune intentată în faţa instanţelor de drept comun, care vor aprecia actul administrativ pe calea excepţiei de ilegalitate.

În susţinerea admisibilităţii acestei acţiuni se poate aduce ca argument raţiunea de a fi a instituţiei excepţiei 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 acţiuni în anulare.

Ca şi argument contrar, se poate spune că excepţia de ilegalitate nu intenţionează să înlocuiască acţiunea în anulare ca şi efecte, prin urmare, ea poate fi ridicată numai faţă de acte care nu produc direct vătămarea dreptului sau interesului legitim, respectiv, în cazul nostru, daunele materiale sau morale, ci doar faţă de acte care stau la baza actului analizat în proces.

În ce ne priveşte, considerăm că acţiunea 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 excepţia 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 acţiuni în despăgubiri, soluţie inacceptabilă dacă avem în vedere că există acţiunea în anulare. Mai mult, în acest caz competenţa instanţelor de contencios

---

[433] Legea nr. 29/1990 a fost prima lege post-decembristă care a recunoscut posibilitatea acordării daunelor morale, şi, demn de remarcat, chiar şi persoanelor juridice, noua lege preluând această concepţie; pentru detalii privind daunele morale, a se vedea Gh. Vintilă, C. Furtună, *op.cit.,* p.204.

[434] Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.2872/2000, în *Buletinul Jurisprudenţei Curţii Supreme de Justiţie, 2000,* p.789

administrativ de a acorda despăgubirile în litigii de contencios administrativ este ocolită, în favoarea instanţelor de drept comun, ceea ce este, de asemenea, inacceptabil.

Dimpotrivă, este *admisibilă* o astfel de acţiune în despăgubiri, atunci când *acţiunea în anulare s-a prescris sau când actul administrativ a fost executat*; termenul de intentare este cel de prescripţie de drept comun, 3 ani, şi presupune ridicarea excepţiei de ilegalitate a actului definitivat prin neatacare sau prin respingerea acţiunii în anulare.

Într-o opinie emisă în temeiul vechii reglementări[435], la care ne raliem, prin acţiune principală adresată instanţelor de drept comun se pot solicita despăgubiri şi pentru pagubele cauzate prin acte exceptate de la controlul de contencios administrativ.

Nu putem fi de acord cu susţinerea conform căreia în cazul actelor administrative exceptate de la contenciosul administrativ în temeiul recursului paralel, răspunderea statului pentru pagubele cauzate prin aceste acte nu poate fi angajată[436]. Dimpotrivă, considerăm că răspunderea va fi angajată prin intentarea unei acţiuni în despăgubiri, cu ridicarea excepţiei de ilegalitate.

i) Rezumând, despăgubirile pot fi cerute pe următoarele căi procedurale:

- odată cu anularea actului, sau cu acţiunea în obligare, printr-o cerere accesorie, care urmează soarta cererii principale;
- după anularea actului, sau după admiterea acţiunii în obligare, în termen de 1 an de la cunoaşterea pagubei, dacă paguba nu a fost cunoscută la data judecăţii, prin acţiune principală adresată instanţei de contencios administrativ;
- pe cale principală, în cazul ordonanţelor guvernamentale declarate neconstituţionale sau odată cu ridicarea excepţiei de neconstituţionalitate;
- pe cale principală, în urma admiterii acţiunii în constatare a nulităţii actelor administrative ce nu mai pot fi revocate;
- pe cale principală, în cazul unui act normativ anulat în urma acţiunii unei alte persoane (sau a Ministerului public, sau a Prefectului, Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici);
- pe cale principală, în faţa instanţelor de drept comun, cu ridicarea excepţiei de ilegalitate a actului administrativ definitivat prin neatacare, a cărui acţiune în anulare a fost respinsă, respectiv celui executat;
- pe cale principală, în faţa instanţei de contencios administrativ, în cazul întârzierii de executare a hotărârii de contencios administrativ.

4. Obligarea celui căzut în pretenţii la plata cheltuielilor de judecată[437]**.**

5. Instanţa **poate** stabili un **termen pentru executare**, în caz contrar aplicându-se termenul de 30 de zile prevăzut la art.24 alin.1; de asemenea, instanţa poate să hotărască, încă din această fază, că în cazul nerespectării termenului de executare a hotărârii de contencios administrativ, conducătorul autorităţii publice sau persoana vinovată de emiterea actului vor fi obligaţi 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.

6. În cazul acţiunilor de **contencios administrativ obiectiv** (prefectul, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici) nu se pot solicita despăgubiri, ci doar anularea actului sau obligarea la rezolvarea cererii.

7. În cazul acţiunilor intentate de **Avocatul poporului** sau de **Ministerul public**, reclamantul introdus în proces va aprecia dacă solicită şi despăgubiri, în acest caz completându-şi acţiunea introductivă.

---

[435] A. Trăilescu, în *op. ultim. cit.,* p.21. Aceeaşi concluzie se poate trage din precizarea prof. T. Drăganu conform căreia nu este exclusă examinarea consecinţelor actelor exceptate, prin prisma dreptului privat - *Introducere…, op.cit.,* p.218. În acelaşi sens, Rodica Narcisa Petrescu, *Actele administrative referitoare la siguranţa internă şi externă a statului şi 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 autorităţilor publice pentru vătămările produse cetăţenilor prin actele lor,* în "Dreptul" nr.4/1997, p.19.

[436] Vasile Pătulea, *Răspunderea autorităţilor publice pentru vătămările produse cetăţenilor prin actele lor*, "Dreptul" nr.4/1997, p.20.

[437] A se vedea şi Curtea Supremă de Justiţie, secţia de contencios administrativ, decizia nr.1429/1996, în M. Preda, V. Anghel, *Decizii şi hotărâri…,* p.898

8**. Penalităţi de întârziere.** Unele soluţii din dispozitiv pot fi prevăzute "sub sancţiunea unei penalităţi pentru fiecare zi de întârziere" (art.18 alin.5); este vorba de: (a) obligarea autorităţii administrative la rezolvarea cererii, (b) obligarea autorităţii publice la încheierea contractului administrativ, precum şi impunerea unei părţi a contractului administrativ îndeplinirea unei obligaţii.

Secţiunea 6 - Excepţia de ilegalitate.

Legea contenciosului administrativ reglementează pentru prima dată n dreptul nostru excepţia de ilegalitate. Astfel, legalitatea unui act administrativ unilateral poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepţie, din oficiu sau la cererea părţii interesate. În acest caz, instanţa, constatând că de actul administrativ depinde soluţionarea litigiului pe fond, va sesiza prin încheiere motivată instanţa de contencios administrativ competentă, suspendând cauza. În cazul în care instanţa de contencios administrativ a constatat nelegalitatea actului, instanţa în faţa căreia s-a ridicat excepţia va soluţiona cauza, fără a ţine seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată.

Trăsăturile caracteristice ale excepţiei 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 ilegalităţii şi înlăturarea lui din cauză. De aceea, faptul că termenul de exercitare a acţiunii directe în anularea actului a expirat şi că acţiunea s-a prescris este irelevant pentru admiterea excepţiei de ilegalitate.

b) poate fi ridicată *oricând* (este imprescriptibilă), şi *pe tot parcursul procesului judiciar* (fond, apel sau recurs). Astfel, în cazul în care nu a fost ridicată în faţa instanţei de fond, sau dacă a fost ridicată şi respinsă, excepţia poate fi ridicată din nou în *apel* sau *recurs*, fie prin cererea de apel sau recurs[438], fie ulterior, deoarece legea precizează „oricând în cadrul unui proces" (art.4 alin.1).

c) vizează numai actele administrative tipice, nu şi actele administrative asimilate. Dacă ne raportăm la art.2 alin.2, care asimilează refuzul nejustificat şi tăcerea administrativă actului administrativ, am putea concluziona că şi aceste manifestări de voinţă exprese sau tacite ale administraţiei publice pot fi cercetate pe calea excepţiei de ilegalitate; concluzia *nu poate însă fi acceptată*, deoarece excepţia de ilegalitate este un mijloc de apărare a părţii de un act existent, nu de un act ce nu a fost emis (1); partea care invocă actul în instanţă nu poate invoca faptul că nu a răspuns unei cereri sau a respins-o, iar partea care invocă excepţia are ca scop înlăturarea actului din proces, nu obţinerea unui răspuns la o cerere, fapt ce ar presupune obligarea autorităţii publice la a acţiona într-un anumit fel, or nu aceasta este raţiunea de a fi a acestui mijloc procedural (2).

d) *poate* fi ridicată de oricare *parte* a procesului, sau de instanţă *din oficiu*.

e) *instanţa de drept comun poate refuza sesizarea instanţei de contencios administrativ* numai în cazul în care de actul administrativ cercetat *nu depinde soluţioarea în fond a pricinii*[439], fapt ce va fi reflectat ulterior de *considerentele* hotărârii. Incheierea de sesizare a instantei 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 excepţiei este aceea a unei *excepţii procesuale de ordine publică,* chiar dacă are efecte doar *inter partes*[440].

g) poate fi ridicată în *orice proces de* competenţa instanţelor judecătoreşti - civil, comercial, de dreptul muncii, penal[441], precum şi în procese de contencios administrativ - însă nu şi în cazul

---

[438] În sensul că excepţia poate fi ridicată numai prin cererea de recurs se pronunţă iniţiatorul legii, în *op.cit.,* p.299.

[439] Prin aceasta, procedura excepţiei de ilegalitate se deosebeşte de procedura excepţiei de neconstituţionalitate 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 soluţionarea cauzei – a se vedea, în acest sens, A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.,* p.299.

[440] Ibidem., p.299

[441] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ*, p.260; A. Iorgovan, *Tratat ... , op.cit., 2002,* p.600; A. Trăilescu, *supracit.,* p.21. De exemplu, infracţiunea de uzurpare de calităţi oficiale ar putea implica, în cursul judecăţii, invocarea de către învinuit a unui act de învestire în funcţia respectivă; dacă actul este ilegal şi el ştia acest lucru, soluţia condamnării se impune - I. Iovănaş, *op.cit.,* p.170. În acest caz, considerăm

procedurilor administrativ-jurisdicţionale[442], deoarece acestea rămân căi administrative de atac, specie a recursului administrativ, chiar dacă împrumută caracteristici jurisdicţionale.

h) Competenţa soluţionării pe fond a excepţiei de ilegalitate aparţine instanţei de contencios administrativ, sesizată fiind de instanţa în faţa căreia a fost ridicată, prin *încheiere motivată***;** pe tot parcursul judecării excepţiei de ilegalitate, *cauza principală va fi suspendată*[443]**.** Suspendarea cauzei nu se dispune in ipoteza in care instanta in fata careia s-a ridicat exceptia de nelegalitate este instanta de contencios administrativ competenta sa o solutioneze si nici atunci cand exceptia de nelegalitate a fost invocata in cauze penale .

i) In cazul in care exceptia de nelegalitate vizeaza un act administrativ unilateral emis anterior intrarii in vigoare a prezentei legi, cauzele de nelegalitate urmeaza a fi analizate prin raportare la dispozitiile legale in vigoare la momentul emiterii actului administrativ. în urma constatării ilegalităţii sale, *actul administrativ continuă să producă efecte juridice*, atât faţă de destinatar, cât şi faţă de terţe persoane[444], singurul efect al declarării ilegalităţii lui constând în faptul că instanţa de judecată, chemată să soluţioneze cauza, îl consideră inopozabil în cadrul acesteia. Într-o altă cauză, între aceleaşi părţi sau între alte părţi, legalitatea actului administrativ va trebui pusă din nou în discuţie, însă ea **va** *beneficia de autoritatea lucrului judecat*, invocată de părţi sau de instanţă din oficiu.

j) pe calea acţiunii directe în contencios administrativ, actul este anulat de instanţă, acest lucru fiind trecut în dispozitivul hotărârii; în cazul excepţiei de ilegalitate, *constatarea* ilegalităţii actului se face de către *instanţa de contencios administrativ* printr-o hotărâre, în *dispozitiv* (1) , iar de către instanţa în faţa căreia a fost ridicată, în *considerentele hotărârii*, unde va fi reluat dispozitivul hotărârii de contencios administrativ (2).

k) Excepţia de ilegalitate este admisibilă indiferent de faptul că actul în discuţie mai poate fi contestat pe cale directă sau nu, deoarece legea nu face această distincţie.

l) Excepţia de ilegalitate şi actele exceptate de la acţiunea directă în contencios administrativ.

În temeiul vechilor reglementări ale contenciosului administrativ şi în condiţiile în care Constituţia din 1991, varianta iniţială, nu consacra excepţii de la contenciosul administrativ, unii autori au fost de părere că excepţia de ilegalitate era inadmisibilă în cazul actelor exceptate de la controlul direct de contencios administrativ[445], cu excepţia cauzelor penale, atunci când actul respectiv condiţionează vinovăţia persoanei trimise în judecată[446]. Dimpotrivă, alţi doctrinari au considerat că în condiţiile sistemului constituţional din 1991, şi actele exceptate pot fi înlăturate din soluţia procesului pe această cale procedurală[447] .

În prezent, discuţia se poartă pe fondul existenţei unor excepţii de la contenciosul administrativ în textul legii fundamentale (art.126 alin.6), însă şi raportată numai la legea contenciosului administrativ, soluţia ar fi aceeaşi: în cazul actelor exceptate de la controlul judecătoresc al instanţelor de contencios administrativ prin Constituţie şi legea contenciosului administrativ, cum sunt actele care privesc *raporturile cu Parlamentul* şi actele de comandament cu caracter *militar* - excepţia de ilegalitate este *admisibilă*[448], pentru că actul nu este atacat direct şi anulat, ci doar ignorat în judecarea unei alte cauze, pentru a permite, spre exemplu, acordarea despăgubirilor; la fel, în cazul actelor exceptate pe temeiul

---

că excepţia poate fi invocată de către procuror. În aceeaşi situaţie, spre exemplu, dacă actul invocat în cauză este unul de destituire din funcţia respectivă, şi învinuitul dovedeşte ilegalitatea acestuia, el va fi exonerat de răspundere.

[442] În sens contrar, a se vedea V. I. Prisăcaru, *op.cit.,* p.240.

[443] Pentru o critică documentată a acestei prevederi, a se vedea Liviu Giurgiu, *Consideraţii privind excepţia de nelegalitate a actelor administrative în reglementarea instituită prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004*, în "Curierul judiciar" nr.2/2005, p.50 şi urm.

[444] A se vedea C. G. Rarincescu, *op.cit.,* p.179.

[445] T. Drăganu, *Actele administrative şi faptele asimilate lor, ..., op.cit.,* p.55; Tr. Ionaşcu, E. A. Barasch, *op.cit.,* p.351; Ilie Merlescu, *Reglementarea controlului legalităţii actelor administrative , exercitat de tribunale pe cale de excepţie*, în "Studii şi cercetări juridice" nr.1/1968, p.71; I. Iovănaş, *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.

[446] T. Drăganu, *Actele administrative şi faptele asimilate lor ..., op.cit.,* p.62; I. Iovănaş, *op.cit.,* p.171; V. I. Prisăcaru, *op.cit.,* p.237.

[447] A. Iorgovan, *Tratat ... , op.cit., 2002,* p.600; Aceeaşi concluzie se desprinde din decizia adnotată de Aurel Sitaru - *Notă aprobativă la decizia nr.48/1991 a Curţii Supreme de Justiţie, secţia de contencios administrativ*, în "Dreptul" nr.11/1992, p.53.

[448] În sens contrar, a se vedea A. Iorgovan, *Noua lege.....,op.cit.,* p.298.

recursului paralel, excepţia este admisibilă, intenţia legiuitorului nefiind aceea de a scoate aceste acte de sub controlul justiţiei, ci de a le da în competenţă unei alte instanţe decât cea de contencios administrativ.

● **Exemple practice în care se poate folosi excepţia de ilegalitate:**

a) atunci când se doreşte obţinerea anulării unui act administrativ individual, însă nu şi a actului administrativ normativ pe baza căruia a fost emis acel act (acesta declanşând o altă competenţă); în acest caz, actul individual este atacat direct, prin acţiune, iar actul normativ, indirect, prin ridicarea excepţiei de ilegalitate. Poate fi chiar o succesiune de acte, doar primul justificându-se a fi atacat cu acţiune directă în anulare.

b) în cazul în care acţiunea 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 administrativ, atacabil cu acţiune directă; ilegalitatea actului atacat direct derivă din cea a actului anterior, prin urmare ea poate fi dovedită prin ridicarea excepţiei de ilegalitate a actului anterior, cel definitivat. Această modalitate este aplicabilă şi refuzurilor explicite sau tacite; astfel, refuzul de a emite autorizaţie de construcţie pe motivul că planul urbanistic zonal nu permite, în condiţiile în care acest plan este ilegal.

c) în cazul în care actul ce impune anumite obligaţii nu este respectat de către destinatar şi, ca urmare a acestei nerespectări, se trece la executarea silită, persoana fizică sau juridică poate ridica excepţia de ilegalitate a actului cu prilejul contestării actului de executare silită.

d) se pot solicita despăgubiri, pe calea dreptului comun, odată cu ridicarea excepţiei de ilegalitate a unui act administrativ epuizat material (cum ar fi o autorizaţie de demolare executată).

e) de asemenea, se pot solicita despăgubiri pe calea dreptului comun, odată cu ridicarea excepţiei de ilegalitate a actului administrativ, atunci când acesta s-a definitivat, şi nu mai poate fi atacat pe cale directă.