

**UNIVERSITATEA DIN BUCUREȘTI**  
**Facultatea de Administrație și Afaceri**

**DREPT ADMINISTRATIV I**  
**Suport de curs**

**Lector univ. dr.**  
**MONICA ARDELEANU**

**București**  
**2007**  
**CUPRINS**

<b>1. NOTIUNI FUNDAMENTALE.....</b>	<b>2</b>
<b>2. RELAȚIA GUVERNARE - ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ. ROLUL EXECUTIVULUI ÎN DREPTUL PUBLIC CONTEMPORAN.....</b>	<b>4</b>
<b>3. NOȚIUNILE DE AUTORITATE PUBLICĂ ȘI ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ POTRIVIT CONSTITUȚIEI. IDENTIFICAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE.....</b>	<b>6</b>
<b>4. DREPT ADMINISTRATIV – OBIECT, DEFINIȚIE, TRĂSĂTURI, IZVOARE.....</b>	<b>8</b>
4.1. OBIECTUL DREPTULUI ADMINISTRATIV.....	8
4.2. DEFINIȚIA DREPTULUI ADMINISTRATIV.....	10
4.3. TRĂSĂTURILE DREPTULUI ADMINISTRATIV.....	10
4.4. IZVOARELE DREPTULUI ADMINISTRATIV.....	11
<b>5. NORMELE ȘI RAPORTURILE DE DREPT ADMINISTRATIV.....</b>	<b>14</b>
5.1. NORMELE DE DREPT ADMINISTRATIV.....	14
5.2. RAPORTURILE DE DREPT ADMINISTRATIV.....	16
<b>6. TEORIA GENERALĂ A ORGANIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE.....</b>	<b>18</b>
<b>7. PREȘEDINTELE ROMÂNIEI.....</b>	<b>21</b>
7.1. ROLUL, ALEGEREA ȘI DURATA MANDATULUI.....	21
7.2. ATRIBUȚIILE PREȘEDINTELUI.....	23
7.3. ACTELE ȘI RĂSPUNDEREA PREȘEDINTELUI.....	28
<b>8. GUVERNUL ROMÂNIEI.....</b>	<b>31</b>
8.1. INTRODUCERE.....	31
8.2. REGIMUL ÎNVESTITURII, DURATA MANDATULUI ȘI STATUTUL MEMBRILOR.....	32
8.3. PRIMUL-MINISTRU. ORGANIZARE ȘI FUNCȚIONARE.....	40
8.4. ACTELE GUVERNULUI. DELEGAREA LEGISLATIVĂ.....	45
8.5. CONTROLUL PARLAMENTAR. RĂSPUNDEREA GUVERNULUI ȘI A MINISTRILOR.....	49
<b>9. ADMINISTRAȚIA CENTRALĂ DE SPECIALITATE.....</b>	<b>55</b>
<b>10. ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ.....</b>	<b>60</b>
<b>11. CONSILIUL LOCAL.....</b>	<b>65</b>
11.1. CONSTITUIREA, COMPETENȚA ȘI FUNCȚIONAREA.....	65
11.2. ACTELE ȘI RĂSPUNDEREA CONSILIULUI LOCAL.....	70
<b>12. PRIMARUL ȘI VICEPRIMARUL. SECRETARUL UNITĂȚII ADMINISTRATIV-TERITORIALE.....</b>	<b>73</b>
<b>13. CONSILIUL JUDEȚEAN. PREFECTUL. COMISIA CONSULTATIVĂ JUDEȚEANĂ.....</b>	<b>77</b>
<b>BIBLIOGRAFIE.....</b>	<b>83</b>

***"Publicum ius est quod ad statum rei Romae spectat,  
privatum quod ad singulorum utilitatem"***

**Ulpian**

## **1. NOȚIUNI FUNDAMENTALE**

Dreptul administrativ face parte din dreptul public.

Dreptul se grupează pe ramuri în funcție de obiectul specific de reglementare și de metoda folosită.

În studiul dreptului administrativ, ramură a dreptului public, noțiunea de **administrație publică** ocupă poziția centrală. Sub aspect

etimologic cuvântul administrație provine din limba latină fiind compus din prepoziția *ad* (însemnând "la", "către") și *minister* (însemnând "servitor", "supus"). Se evocă astfel o activitate subordonată, la comandă, pusă în slujba cuiva.

Analiza noțiunii de administrație publică presupune și clasificarea celor două sensuri ale sale

- pe de o parte administrația publică are un sens funcțional, material, în înțelesul de activitate de organizare a executării și de executare în concret a legilor, urmărindu-se satisfacerea interesului public prin asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice și prin executarea unor prestații către particulari;
- pe de altă parte, identificăm un sens organic conform căruia administrația publică constă într-un ansamblu de activități publice prin care în regim de putere publică se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice.
- Administrația publică este înfăptuită de anumite organisme denumite generic structuri administrative și pentru care în Constituție, legislație și doctrină se folosește fie noțiunea de autoritate a administrației publice, de organ al administrației publice, sau chiar cea de instituție (cu referire la autorități publice centrale).

Prin **autoritate publică** sau organ public - **se desemnează un colectiv de oameni care exercită prerogative de putere publică, la nivel statal sau local**, sau, într-o formulare mai succintă, **o structură organizatorică ce acționează în regim de putere publică, pentru realizarea unui interes public.**

În ce privește noțiunea de **instituție publică** aceasta nu se identifică cu noțiunea de autoritate publică și, respectiv, cu cea de autoritate a administrației publice pentru că în legislație se utilizează formularea "autoritățile și instituțiile publice", formulare ce nu și-ar mai avea rostul dacă noțiunile ar fi identice. Prin instituție publică se au în vedere **structurile subordonate unor autorități** (ale administrației publice) **care funcționează din venituri bugetare, dar și din alte surse extrabugetare** (expl.: instituții din învățământ, Academia Română și institutele de cercetare din subordinea acesteia).

Alte noțiuni pe care le uzitează dreptul administrativ sunt cele de putere publică și interes public.

**Puterea publică** desemnează **drepturile speciale de care dispune orice autoritate a administrației publice, și, implicit, orice autoritate publică, în vederea exercitării atribuțiilor sale și pentru satisfacerea interesului public.**

Noțiunea de **interes public** desemnează **necesitățile materiale și spirituale ale cetățenilor, la un moment dat**. Puterea politică este aceea care determină activitățile care pot fi considerate de interes public.

O altă noțiune des vehiculată este aceea de **serviciu public** și desemnează **activitatea cu caracter continuu și regulat organizată sau autorizată de o autoritate a administrației publice în vederea satisfacerii unor necesități de interes public**. Trăsăturile esențiale ale serviciului public sunt: continuitatea, egalitatea tuturor în fața lui și necesitatea adaptării lui la nevoile utilizatorilor.

Activitatea de natură administrativă se concretizează în **fapte administrative** acestea reprezentând o **activitate de organizare, de definire sau de continuare a unor mijloace în vederea îndeplinirii, până la faptele materiale concrete, a unor obiective, stabilite de structuri organizatorice superioare;**

## **2. RELAȚIA GUVERNARE - ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ. ROLUL EXECUTIVULUI ÎN DREPTUL PUBLIC CONTEMPORAN**

**Administrația** a fost definită în doctrina de drept public, ca **o activitate ce constă într-o prestație a unei persoane sau a unui grup de persoane în folosul altora, față de care prestatorul activității se află în anumite raporturi juridice și căruia beneficiarul prestației îi pune la dispoziție mijloacele materiale și financiare necesare.**

Administrația poate fi *particulară* dacă are ca scop satisfacerea unor interese particulare, sau poate fi *publică*, dacă are ca scop satisfacerea unor interese generale, naționale sau locale.

Plecând de la sensul organic al noțiunii de administrație publică se impune raportarea acesteia la celelalte autorități publice care îndeplinesc activitatea legislativă și respectiv, activitatea judecătorească.

Astfel, administrația publică este legată în primul rând de puterea legislativă care, prin activitatea sa principală ce constă în legiferare, stabilește finalitatea și sensul în care administrația va acționa.

De asemenea, administrație publică este legată și de puterea judecătorească, hotărârile acesteia fiind aplicate și executate de administrația publică.

Cea mai strânsă legătură o are administrația publică cu puterea executivă, dar cu care nu se identifică.

În realizarea funcției executive a statului se desfășoară două categorii de activități: de guvernare și de administrare. Administrația publică este o dimensiune a executivului fără a fi însă singurul element al acestuia.

Activitatea de guvernare reprezintă trasarea deciziilor esențiale pentru prezentul, dar mai ales pentru viitorul unei țări, inclusiv din perspectiva relațiilor cu alte state sau cu organisme internaționale și interne. În schimb, activitatea de administrare reprezintă rezolvarea nevoilor curente, cotidiene.

Administrația publică în mod tradițional presupune două elemente de bază:

- ⇒ *executarea legii* - cuvântul lege fiind înțeles în accepțiunea *lato sensu* de act normativ cu forță obligatorie și nu în accepțiunea *stricto sensu* de act juridic al Parlamentului;
- ⇒ *prestarea de servicii publice* în limitele legii.

În perioada socialistă principiul separației puterilor în stat a fost înlocuit cu principiul unicității puterii în stat; în acest context noțiunea de administrație de stat a fost utilizată pentru a desemna una din formele fundamentale de activitate îndeplinită prin patru categorii de organe ale statului: organele puterii de stat, organele administrației de stat, organele judecătorești și organele procuraturii. După 1990 se revine la principiul separației puterilor în stat, iar în ce privește raporturile dintre activitatea administrativă și activitatea executivă, conform prevederilor din Constituție, revizuită și republicată în 2003, se consacră expres rolul Guvernului de a exercita conducerea generală a administrației publice.

**Principiul separației puterilor** presupune și colaborarea acestora. Mai mult, în perioada modernă acest principiu a fost influențat de factori noi, cum ar fi:

- participarea maselor la conducere prin referendum și inițiative legislative, restrângându-se astfel principiul reprezentării;
- instituționalizarea în Constituție a unor autorități noi ca, de exemplu, ombudsmanul cu rol de control asupra administrației publice;
- recurgerea la justiția constituțională, înfăptuită de o autoritate jurisdicțională independentă;
- înființarea unor organisme auxiliare ale diferitelor puteri, cum ar fi Consiliul Legislativ;
- controlul societății civile prin diferite mijloace dar în primul rând prin mass-media.

### **3. NOȚIUNILE DE AUTORITATE PUBLICĂ ȘI ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ POTRIVIT CONSTITUȚIEI. IDENTIFICAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

O primă problemă pe care încercăm să o clarificăm este aceea a conținutului categoriei de "autoritate publică" și a delimitării ei de alte categorii înrudite sau asemănătoare.

Constituția României din 1991 utilizează în mod frecvent noțiunea de autoritate publică și, respectiv, autoritate a administrației publice, noțiune pe care o echivalează cu noțiunea de "organ". Noțiunea de autoritate publică este folosită de Constituție în două accepțiuni, și anume într-un sens larg și într-un sens restrâns.

*Sensul restrâns* al noțiunii de autoritate publică îl regăsim în Titlul III din Constituție intitulat "Autoritățile publice" unde sunt reglementate cele trei puteri clasice ale statului, puterea legislativă, executivă și judecătorească. Aceste autorități publice, constituite în cadrul democrației constituționale au fost clasificate ca fiind reprezentative sau direct reprezentative și derivate sau indirect reprezentative.

*Sensul larg* al noțiunii de autoritate publică cuprinde pe lângă autoritățile publice prevăzute în Titlul III din Constituție și alte organe ce exercită prerogativele de putere publică, cum ar fi Avocatul Poporului, Curtea de Conturi sau Curtea Constituțională.

Dezvoltările anterioare referitoare la sensul larg și respectiv restrâns al noțiunii de autoritate publică le regăsim și în ceea ce privește noțiunea de *administrație publică*; sfera administrației publice este mai mare decât sfera de activitate a autorităților publice reglementate de Constituție.

### **Definiție**

**Administrația publică reprezintă ansamblul activităților Președintelui României, Guvernului, autorităților administrative autonome centrale, autorităților administrative autonome locale și, după caz, structurilor subordonate acestora, prin care, în regim de putere publică se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice.**

Autoritățile care realizează administrația publică sunt:

- ⇒ cei doi șefi ai executivului (Președintele României și Guvernul, în frunte cu primul-ministru);
- ⇒ ministerele și alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului;
- ⇒ autoritățile administrative autonome (acestea nu se află în subordinea Guvernului, cum ar fi: Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Banca Națională a României, Serviciul Român de Informații etc);
- ⇒ instituții bugetare, regii autonome și companii naționale subordonate ministerelor;
- ⇒ instituții bugetare, regii autonome și companii naționale subordonate autorităților centrale autonome;
- ⇒ prefectul (administrație de stat în teritoriu);
- ⇒ comisia consultativă județeană (delegația permanentă până în anul 2004);
- ⇒ organe locale de specialitate subordonate ministerelor și conduse de prefect;
- ⇒ autorități administrative autonome locale (consiliul județean, consiliile locale și primării);
- ⇒ instituții bugetare și regii autonome de interes local și subordonate organic și funcțional consiliilor județene sau locale.

Prin **subordonare administrativă** se înțelege:

- a. dreptul de organizare a activității autorității inferioare;
- b. dreptul de a-i transmite instrucțiuni obligatorii;
- c. dreptul de a trage la răspundere;
- d. dreptul de control al activității cu posibilitatea de anulare a actelor.

## **4. DREPT ADMINISTRATIV - OBIECT, DEFINIȚIE, TRĂSĂTURI, IZVOARE**

### **4.1. Obiectul dreptului administrativ**

În încercarea de a defini **obiectul de reglementare** al dreptului administrativ sunt identificate două situații:

1. reglementarea relațiilor sociale din sfera administrației publice împreună cu alte ramuri ale dreptului public;
2. reglementarea relațiilor sociale din sfera administrației publice împreună cu alte ramuri de drept privat;



**1.** În ce privește reglementarea relațiilor sociale din sfera administrației publice împreună cu alte ramuri de drept public, pot fi identificate trei ipoteze:

- a. raporturile reglementate de dreptul administrativ subsecvent altei ramuri de drept public, cum ar fi dreptul constituțional, în care domină teza dublei naturi juridice a unor raporturi sociale; potrivit acestei teze toate relațiile sociale reglementate de normele constituționale sunt raporturi de drept constituțional, pe de o parte, iar pe de altă parte, ele pot fi calificate și din perspectiva altor ramuri ale dreptului, inclusiv dreptul administrativ.

În acest sens, dispozițiile din Constituție referitoare la Guvern, administrație publică centrală de specialitate sau locală, contencios administrativ, funcție publică etc au o dublă natură juridică, de drept constituțional și, în subsidiar, de drept administrativ.

Dreptul constituțional se constituie, de altfel, ca un factor structurant al întregului sistem de drept, ceea ce reclamă conformitatea tuturor normelor ce alcătuiesc celelalte ramuri ale dreptului în drept constituțional.

- b. raporturi reglementate de dreptul administrativ ca drept comun altor ramuri ale dreptului, cum ar fi dreptul financiar, dreptul funciar, dreptul urbanismului etc. În această situație dreptul administrativ are rol de factor structurant, determinant în raport cu celelalte ramuri ale dreptului.
- c. raporturi reglementate de dreptul administrativ în colaborare cu alte ramuri ale dreptului, cum ar fi, de exemplu, dreptul internațional public. În acest domeniu, în conformitate cu art.20 alin.2 din Constituția României din 1991, revizuită și republicată, care consacră prioritatea reglementărilor internaționale în raport cu legile interne în materia drepturilor omului, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile, normele dreptului internațional public au preeminență față de normele interne ale dreptului administrativ; este un raport de subsecvență între dreptul administrativ și dreptul internațional public.

**2.** În ce privește reglementarea relațiilor sociale din sfera administrației publice împreună cu alte ramuri de drept privat, în această situație dreptul administrativ are rol de factor structurant, normele juridice din aceste ramuri (drept civil, dreptul familiei, etc) aflându-se într-un raport de subsecvență față de normele de drept administrativ

În obiectul dreptului administrativ mai sunt cuprinse și raporturile sociale realizate de alte structuri organizatorice decât cele ale administrației publice, caz în care regimul administrativ este subsecvent altor regimuri juridice.

## 4.2. Definiția dreptului administrativ

**Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public care reglementează relațiile sociale din sfera administrației publice, precum și pe cele de natură conflictuală dintre autoritățile publice sau persoanele juridice de drept privat care exercită atribuții de putere publică, precum realizarea unui interes public, asimilate autorităților publice, pe de o parte, și cei vătămați în dreptul lor prin acte administrative ale acestor autorități, pe de altă parte.**

## 4.3. Trăsăturile dreptului administrativ

- ⇒ ramură de drept public și implicit a sistemului unitar a dreptului român;
- ⇒ ramură de drept relativ tânără comparativ cu alte ramuri de drept (ex: dreptul civil sau dreptul penal);
- ⇒ se caracterizează printr-o mare varietate de domenii de reglementare (economie, sănătate, armată, învățământ);
- ⇒ este dominat de principiul legalității, în sensul că activitatea autorităților administrației publice se desfășoară pe baza legilor și în conformitate cu acestea;
- ⇒ cuprinde norme juridice specifice care reglementează în regim de putere publică relațiile sociale ce se nasc în sfera administrației publice. Astfel, dreptul administrativ se caracterizează prin existența unui ansamblu de reguli specifice activităților administrative, distincte de cele care reglementează raporturile dintre particulari;
- ⇒ normele de drept administrativ au, cel mai adesea, un caracter imperativ, constituind un regim derogatoriu, de putere publică, de supraordonare a subiecților raporturilor, desupra aflându-se întotdeauna autoritățile administrației;
- ⇒ normele de drept administrativ sunt mobile față de normele de drept privat;
- ⇒ în dreptul administrativ interesul public are prioritate față de interesul particular;

## 4.4. Izvoarele dreptului administrativ

Teoria generală a dreptului împarte izvoarele dreptului în două categorii: izvoare de drept în sens material și izvoare de drept în sens formal.

*Izvoarele materiale* ale dreptului, denumite și izvoare reale, reprezintă realitățile social-economice etc, care determină intervenția legiuitorului în sensul reglementării juridice ce se impune. *Izvoarele formale* reprezintă formele juridice de exprimare a voinței guvernanților.

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

### 4.4.1. Izvoarele scrise

În raport de autoritatea publică de la care provin și implicit de forța lor juridică, izvoarele scrise ale dreptului administrativ sunt:

- ⇒ Constituția,
- ⇒ legile (constituționale, organice sau ordinare),
- ⇒ decretele-legi adoptate până în mai 1990,
- ⇒ ordonanțele Guvernului (simple sau de urgență),
- ⇒ hotărârile Guvernului,
- ⇒ actele administrației ministeriale și extraministeriale, indiferent de denumirea lor (ordine, instrucțiuni, precizări, circulare),
- ⇒ actele autorităților administrative centrale autonome (B.N.R., C.S.A.T), denumite diferit (circulare, precizări, hotărâri etc),
- ⇒ ordinele prefectilor,
- ⇒ hotărârile consiliilor județene,
- ⇒ hotărârile consiliilor locale,
- ⇒ dispozițiile președintelui consiliului județean,
- ⇒ dispozițiile primarilor.

Constituția, este cel mai important izvor al dreptului administrativ datorită caracterului de lege fundamentală a statului. Sunt izvoare ale dreptului administrativ normele constituționale care au o dublă natură juridică, de drept constituțional și, în subsidiar, de drept administrativ. Excepție fac normele constituționale care se referă la organizarea și funcționarea autorităților administrației publice, cele care privesc drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor a căror realizare revine administrației publice.

Legile constituționale (adică legile de revizuire a Constituției) sunt izvor de drept administrativ dacă reglementează relații sociale din sfera acestei ramuri de drept.

Legile organice - domeniul lor de reglementare este expres prevăzut în Constituție și sunt izvoare ale dreptului administrativ dacă reglementează raporturi de drept administrativ (ex: Legea nr.188/199 - Statutul funcționarilor publici)

Legile ordinare - pot fi adoptate în orice domeniu specific activității de legiferare, cu excepția domeniilor legilor organice; trebuie, de asemenea, pentru a izvoare ale dreptului administrativ să reglementeze relații sociale ce fac obiectul administrației publice.

Ordonanțele Guvernului - simple sau de urgență, al căror regim specific este reglementat în art.115 din Constituție, sunt acte normative cu forța juridică a legii.

Hotărârile Guvernului, actele administrației ministeriale și extraministeriale, ale autorităților administrației centrale autonome, ale autorităților administrației publice centrale și ale prefectilor - sunt izvoare ale dreptului administrativ numai dacă au caracter normativ.

În ce privește decretele Președintelui pot constitui, în opinia majorității autorilor, izvoare de drept administrativ, dacă au un caracter normativ și reglementează raporturile sociale din sfera administrației publice. Astfel, este vorba despre decretele emise în exercitarea atribuțiilor constituționale de declarare a mobilizării generale sau totale a forțelor armate, decretele privind măsuri luate pentru respingerea unor agresiuni armate îndreptate împotriva țării, precum și despre decretele prin care Președintele României instituie potrivit legii, starea de asediu sau de urgență în întreaga țară și în unele unități administrativ teritoriale.

În sistemul de drept românesc actual mai sunt în vigoare acte normative adoptate anterior evenimentelor din decembrie 1989. astfel, sunt legile adoptate de MAN (fosta autoritate legiuitoare), decretele Consiliului de Stat (fost organ al puterii de stat cu activitate permanentă) având forță juridică egală cu a legii, decretele prezidențiale, hotărârile Consiliului de Miniștri (fostul Guvern).

În perioada de după decembrie 1989 și până la intrarea în vigoare a Constituției din 1991 au fost adoptate decrete-legi, decrete, legi, hotărâri de Guvern etc. În ce privește decretul-lege acesta este un act juridic cu forță juridică egală cu a legii; el e adoptat de executiv, dar în domenii rezervate legiuitorului (hibrid).

Tratatele și convențiile internaționale - pot fi izvoare ale dreptului administrativ dacă îndeplinesc anumite condiții:

- să fie de aplicație directă, nemijlocită,
- să fi fost ratificate conform dispozițiilor constituționale,

- să cuprindă reglementări ale relațiilor sociale ce fac obiectul dreptului administrativ.

În conformitate cu dispozițiile Constituției, statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte; tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern.

Ratificarea unui tratat poate avea loc numai dacă nu conține prevederi contrare Constituției, situație reglementată de art.11. alin.3: "În cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției"-

Mai mult, art.20 din Constituție recunoaște prioritatea dreptului internațional asupra dreptului intern în materia drepturilor fundamentale ale omului, cu excepția cazurilor în care reglementările interne sunt mai favorabile decât cele internaționale.

În problema surselor internaționale ale dreptului administrativ, în perspectiva aderării României la U.E., trebuie semnalată introducerea unui nou titlu în Constituția României din 1991, devenit titlul VI, cu ocazia revizuirii, intitulat "Integrarea euro-atlantică". În acest fel se instituie temeiurile constituționale ale procesului de integrare.

Din reglementări actuale existente în dreptul comunitar - regulamentele - sunt direct aplicabile în statele membre ale Uniunii, iar directivele - fără a fi direct aplicabile, obligă autoritățile naționale să adopte dispoziții pentru a le pune în aplicare.

#### **4.4.2. Izvoarele nescrise**

Cutuma - poate fi privită ca izvor de drept în anumite circumstanțe; astfel, în România, prin instituirea autonomiei locale pot să apară anumite practici administrative mai îndelungate impuse de condiții specifice unei anumite zone geografice (ex: oficierea căsătoriilor în zilele de duminică, fără a avea obligația legală în acest sens).

Principiile constituie izvoare importante ale acestei ramuri de drept. Aceste principii s-au cristalizat de-a lungul timpului și, fără a fi prevăzute expres în vreun act normativ (exemplu principiul revocării actelor normative).

În activitatea administrației comunitare, au fost repetate anumite principii aplicabile în absența bazei legale:

- ⇒ principiul legalității
- ⇒ principiul libertății de decizie
- ⇒ principiul egalității și nediscriminării
- ⇒ principiul securității juridice
- ⇒ principiul protecției încrederii legitime



principiul proporționalității.

Jurisprudența constituie în statele aparținând sistemului de drept anglo-saxon (common-law) un izvor de drept administrativ. Doctrina occidentală contemporană consideră că jurisprudența instanțelor de contencios administrativ și constituțional reprezintă noi izvoare de drept administrativ. În Franța, de exemplu, dezvoltarea dreptului administrativ se bazează în principal pe jurisprudența Consiliului de Stat - instanță administrativă supremă, cu atribuții și de avizare a proiectelor de acte administrative.

Doctrina - nu constituie izvor al dreptului administrativ, dar ea influențează evoluția legislației și a jurisprudenței.

## **5. NORMELE ȘI RAPORTURILE DE DREPT ADMINISTRATIV**

### **5.1. Normele de drept administrativ**

**Normele de drept administrativ sunt acele norme ce reglementează raporturile sociale care apar între autoritățile administrației publice în realizarea sarcinilor executive, între acestea și particulari.**

Normele de drept administrativ au o structură externă, tehnico-juridică, care se exprimă în articole și alineate, și o structură internă, logico-juridică, care cuprinde ipoteza, dispoziția și sancțiunea.

Ipoteza normei de drept administrativ, de regulă mai dezvoltată decât în alte norme de drept, stabilește împrejurările, condițiile și subiectele la care se referă dispoziția. Ea poate conține definiții, principii, scopul activității unui organ, înțelesul unor termeni. După modul de determinare, ipoteza poate fi absolut determinată și relativ determinată.

Ipoteza absolut determinată precizează cu exactitate împrejurările în care se aplică dispoziția (de exemplu, competența

legală a unei autorități publice se stabilește întotdeauna printr-o ipoteză absolut determinată).

Ipoteza relativ determinată stabilește generic împrejurările în care se aplică norma, organul care o aplică urmând să stabilească în concret aceste împrejurări (este vorba despre puterea discreționară sau competența de apreciere a autorității administrației publice).

Dispoziția normei de drept administrativ cuprinde fondul, conținutul propriu-zis al reglementării și indică conduita pe care trebuie să o urmeze subiectele la care se referă. Dispozițiile pot avea un caracter onerativ atunci când subiectele sunt obligate la a face ceva, prohibitiv, când subiectelor li se interzice săvârșirea unor acțiuni (de exemplu normele cu caracter contravențional) și caracter permisiv, când se lasă subiectelor posibilitatea de a face sau nu ceva.

Dispoziția poate fi absolut determinată sau relativ determinată.

Sanțiunea normei de drept administrativ prevede consecințele juridice ce decurg în cazul nerespectării normei. După gradul de determinare, sancțiunile pot fi determinate, relativ determinate, alternative sau cumulative.

În dreptul administrativ există

- sancțiuni administrative disciplinare,
- sancțiuni administrative contravenționale,
- sancțiuni administrative patrimoniale,
- măsuri de constrângere cu caracter nesancționator
- măsuri de executare silită
- măsuri cu privire la actele juridice în general (anulări, suspendări, căi de atac).

**Clasificarea normelor de drept administrativ** se poate face după mai multe criterii:

a) **după criteriul sferei de cupindere a normelor**, acestea pot fi:

- ⇒ norme generale, având o sferă largă de aplicare;
- ⇒ norme speciale care reglementează o anumită grupă de raporturi sociale
- ⇒ norme excepționale, adoptate în anumite cazuri.

*Această clasificare are importanță în procesul de aplicare a normelor de drept administrativ în sensul că norma specială se aplică cu prioritate față de reglementarea generală, iar norma de excepție se va aplica cu prioritate atât în raport cu norma generală cât și cu cea specială.*

b) **după criteriul gradului de impunere a normelor:**

- ⇒ norme cu caracter imperativ (norme obligatorii de executat sau de realizat);
- ⇒ norme cu caracter prohibitiv (care interzic anumite fapte sau acte administrative);
- ⇒ norme cu caracter permisiv prin care subiectelor raporturilor juridice administrative li se permite să nu facă un anumit act sau fapt.

## 5.2. Raporturile de drept administrativ

**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.**

Pentru ca norma juridică să dea naștere, să modifice sau să stingă un raport de drept administrativ este necesar să intervină un fapt de care însăși norma juridică leagă aplicarea sa. Este vorba de faptele juridice administrative, ce pot fi împărțite în evenimente și acțiuni sau inațiuni ale omului.

Evenimentele sunt acele împrejurări (fapte naturale) ce se produc independent de voința omului și de care legea leagă nașterea, modificarea sau stingerea de raporturi juridice administrative.

Acțiunile sunt fapte voluntare de care legea leagă nașterea, modificarea sau stingerea de raporturi juridice administrative.

Inațiunile reprezintă nesăvârșirea unor fapte prevăzute de lege (de exemplu nesoluționarea în termenul legal a unei cereri) și ele pot determina apariția unor raporturi juridice.

Faptele juridice administrative pot fi săvârșite de funcționari publici sau de particulari. De asemenea, ele pot fi împărțite în licite (când produc efecte juridice legale) și ilicite (când produc efecte juridice ilegale).

### Trăsăturile raporturilor de drept administrativ

- ⇒ unul dintre subiecte este întotdeauna un purtător al autorității publice;
- ⇒ este vorba de raporturi de putere care apar în sfera relațiilor sociale reglementate de dreptul administrativ.

**Raportul de drept administrativ se compune din trei elemente:**

- ⇒ subiecte,
- ⇒ obiect,



⇒ conținut.

Obiectul raporturilor de drept administrativ îl constituie acele acțiuni sau inacțiuni, ori fapte materiale care se realizează în sfera administrației publice și de care norma juridică leagă nașterea, modificarea sau stingerea unor drepturi și obligații din acest domeniu.

Conținutul raporturilor de drept administrativ îl constituie totalitatea drepturilor și obligațiilor ce revin subiecților acestora. Fiecare autoritate a administrației publice îndeplinește anumite atribuții stabilite prin lege, totalitatea lor formând competența.

Raporturile de drept administrativ se particularizează prin faptul că exercitarea drepturilor autorităților administrației publice reprezintă și o obligație a acestora, fără posibilitatea pentru ele de a hotărî singure dacă le exercită sau nu. În principiu, drepturile și obligațiile autorităților administrației publice nu pot fi transmise sau cedate unei alte autorități administrative, excepțiile fiind stabilite expres de lege.

### **Categoriile de raporturi juridice de drept administrativ**

1. Raporturile care se formează în cadrul administrației publice, în special cu privire la organizarea și funcționarea administrației publice. Ele pot fi raporturi de subordonare, de colaborare și de participare.

⇒ raporturile de subordonare - în cazul acestora unul din subiecte acționează ca o autoritate ierarhic superioară, având dreptul de a conduce, a îndruma, a controla și a anula actele emise de organul ierarhic inferior și chiar de a-l sancționa pe cel subordonat;

⇒ raporturile de colaborare - subiectele raporturilor de drept administrative se află pe aceeași poziție și acționează împreună pentru realizarea unui scop comun;

⇒ raporturile de participare - subiecții participă la exercitarea unor atribuții pe care legea le dă în competența unui organism colegial, față de care subiecții se pot afla în raporturi de subordonare.

2. Raporturile care se formează între un subiect de drept ce aparține administrației publice și unul din afara acestui sistem. Și aceste raporturi pot fi de subordonare, de colaborare și de participare.

3. Raporturile de utilizare a serviciilor publice, în cadrul cărora pot să apară două situații:

- ⇒ când legea obligă organele administrației publice să le presteze;
- ⇒ când legea lasă la precierea organelor administrației publice prestarea unui serviciu public.

4. Raporturile care privesc soluționarea conflictelor juridice dintre o autoritate a administrației publice sau chiar o autoritate publică, în general, și alte structuri administrative sau particulare (persone fizice sau juridice), fiind vorba despre raporturi de natură procesuală.

## **6. TEORIA GENERALĂ A ORGANIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

Administrația publică este compusă din administrația de stat și administrația locală

- ⇒ administrația de stat este reprezentată de șeful statului, Guvern și ministere, alte structuri centrale de specialitate și de ramificațiile acestora în teritoriu;
- ⇒ administrația locală este reprezentată de autoritățile locale autonome alese la nivelul unităților administrativ teritoriale; la acest nivel se exercită și anumite atribuții de natură statală.

Sub aspect organic, administrația publică locală nu se subordonează față de administrația centrală; sub aspect material actele autorităților administrației locale trebuie să se conformeze cu toate actele ce emană de la autoritățile administrației centrale, ca acte cu forță juridică superioară.

Legislația românească actuală utilizează cu predilecție noțiunea de autoritate publică privită ca organ public, colectiv organizat de oameni

care exercită preorgative de putere publică, fie într-o activitate statală, fie într-o activitate din administrația locală; organul administrației publice are personalitate de drept public și acționează din oficiu pentru executarea legii sau prestarea serviciilor publice, în limitele legii, sub controlul direct sau indirect al Parlamentului.

Între administrația publică și administrația de stat există un raport de la întreg la parte, prima având o sferă mai largă de întindere, deoarece include pe lângă administrația de stat (centrală) și administrația publică locală.

### **Clasificarea organelor administrației publice:**

#### **a) după modul de formare:**

- ⇒ organe ale administrației publice alese
- ⇒ organe ale administrației publice numite

#### **b) după natura lor:**

- ⇒ organe ale administrației publice colegiale
- ⇒ organe ale administrației publice individuale

#### **c) după competență:**

- ⇒ sub aspectul competenței teritoriale:
  - organe ale administrației publice centrale
  - organe ale administrației publice locale;
- ⇒ sub aspectul competenței materiale:
  - organe ale administrației publice cu competență generală
  - organe ale administrației publice cu competență specială

### **Sistemul autorităților administrației publice se compune din:**

- ⇒ administrația centrală:
  - Președinte
  - Guvern
  - organe centrale de specialitate (ministere, alte organe subordonate Guvernului sau ministerelor, autorități administrative autonome)
  - instituții publice centrale subordonate ministerelor sau autorităților administrative autonome (inclusiv regiile autonome și companiile multinaționale)
- ⇒ administrația de stat în teritoriu:
  - prefect,
  - Comisia Județeană Consultativă,

- servicii exterioare (descentralizate) subordonate ministerelor sau celorlalte organe centrale de specialitate

⇒ administrația locală:

- consiliul local
- primarul
- consiliul județean

Părțile componente ale organului administrației publice sunt: personalul administrației, mijloacele materiale și financiare, competența de care dispune, după caz capacitatea juridică pe care o exercită.

Personalul administrației publice face obiectul unei reglementări legale speciale, respectiv Legea nr.188/1999, modificată și completată, în principal prin Legea nr.161/2003.

Mijloacele materiale și bănești ale administrației publice sunt stabilite în funcție de salariile și atribuțiile acestora. Mijloacele bănești puse la dispoziția organelor administrației publice provin din bugetul de stat și poartă denumirea de credite bugetare.

Conducătorii organelor administrației publice sau alți funcționari speciali desemnați poartă denumirea de ordonatori de credite.

Competența desemnează ansamblul atribuțiilor stabilite de Constituție sau de lege ce conferă drepturi și obligații pentru a desfășura, în nume propriu și în realizarea puterii publice, o anumită autoritate administrativă.

Capacitatea administrativă reprezintă atitudinea organelor administrației publice de a fi subiecte în raporturile juridice administrative reclamate de realizarea competențelor lor.

Competența are caracter legal, obligatoriu, autonom, iar atribuțiile care formează competența unei autorități publice sunt îndeplinite prin intermediul organelor de conducere și al funcțiilor publice.

Competența se clasifică în trei tipuri: materială (*rationae materiae*), teritorială (*rationae loci*) și temporală (*rationae temporis*).

## 7. PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

### 7.1. Rolul, alegerea și durata mandatului

După forma de guvernământ, statele se clasifică, de regulă, în două categorii:

- monarhii, în care șeful statului este desemnat pe baze ereditare,
- republici, în care șeful statului, numit cel mai adesea președinte, este ales pe o perioadă determinată, fie de popor, prin vot direct sau indirect (republici prezidențiale sau republici semiprezidențiale), fie de Parlament (republici Parlamentare).

Elveția dispune de un regim politic aparte, denumit „de adunare” și în cadrul lui guvernul (denumit consiliu federal) este răspunzător în fața parlamentului, el este organul ce execută deciziile celor două camere; acestea exercită autoritatea supremă în cadrul confederației și numesc în fiecare an, din cadrul guvernului, pe un membru al acestuia ca Președinte, ce are numai atribuții de reprezentare.

Inițial, șeful statului în România a fost monarhul. După desființarea regimului monarhist, în anul 1948 a fost creat un organ colegial care exercita atribuțiile șefului de stat, numit inițial Prezidiul Republicii Populare Române, iar apoi Prezidiul Marii Adunări Naționale al R.P.R., înlocuit ulterior în 1961 cu Consiliul de Stat, ca organ suprem al puterii de stat cu activitate permanentă, subordonat Marii Adunări Naționale.

Constituția din 1965 a consacrat existența Consiliului de Stat, ca organ colegial cu atribuții de șef de stat, pentru ca în anul 1974, printr-o modificare a Constituției să fie instituită expres funcția de Președinte al Republicii Socialiste România. Acesta era ales de Marea Adunare Națională și era răspunzător în fața acesteia, exercitând toate atribuțiile specifice funcției de șef al statului.

Consiliul de Stat a fost menținut, dar și-a păstrat doar o parte din atribuțiile pe care le exercita până la modificarea constituțională din anul 1974.

După decembrie 1989, instituția Președintelui a fost menținută, dar prin Decretul-Lege nr.92/1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României s-a stabilit ca acesta să fie ales direct de către popor prin vot universal, egal, secret și liber exprimat.

Reglementarea Constituțională prevede că Președintele României reprezintă statul român și este garantul independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării. De asemenea prevede că Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În acest scop, Președintele României exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate.

Președintele României apare astfel într-o triplă ipostază:

- șef al statului,
- șef al executivului
- mediator între puterile statului.

Președintele îndeplinește **trei funcții fundamentale**:

- ⇒ funcția de reprezentare,
- ⇒ funcția de apărare sau garantare a unor valori fundamentale ale poporului român
- ⇒ funcția de mediere sau de arbitraj.

Președintele trebuie să fie neutru și echidistant față de partidele politice pentru a respecta prevederile Constituției potrivit cărora este interzis expres acestuia să fie membru al vreunui partid politic după dobândirea celei mai înalte funcții în stat.

Regimul politic instituit prin Constituția României este calificat ca un regim semiprezidențial atenuat sau parlamentarizat.

Administrația Prezidențială cuprinde serviciile aflate la dispoziția Președintelui pentru îndeplinirea atribuțiilor sale; funcțiile de conducere specifice din cadrul Administrației prezidențiale sunt: consilier

prezidențial cu rang de ministru și consilier de stat cu rang de secretar de stat.

Alegerea Președintelui României se face prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Pentru ca o persoană să poată fi aleasă Președinte al României trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- să aibă numai cetățenia română;
- să aibă domiciliul în țară;
- să aibă drept de vot;
- să aibă vârsta de cel puțin 35 de ani;
- să nu îi fie interzisă asocierea în partide politice.

**Durata mandatului** Președintelui României este de 5 ani și poate fi prelungit în caz de război sau de catastrofă.

**Vacanța funcției** de Președinte al României intervine în caz de demitere din funcție, de imposibilitate definitivă a exercitării atribuțiilor sale sau de deces.

*Demisia* este un act unilateral de voință al Președintelui și poate interveni din motive de sănătate, ori pentru a ocupa o altă funcție sau pentru că a devenit iminentă suspendarea sau trimiterea sa în judecată.

*Demiterea* din funcție intervine ca urmare a rămânerii definitive a hotărârii de condamnare de către Înalta Curte de Casație și Justiție, pentru fapte de înaltă trădare, ori în urma referendumului care a confirmat suspendarea sa din funcție.

**Interimatul funcției** de Președinte al României intervine în situațiile în care această funcție devine vacantă, ori dacă Președintele României este suspendat din funcție sau dacă se află în imposibilitate temporară de a-și exercita atribuțiile. Interimatul se asigură în ordine de către președintele Senatului sau de către președintele Camerei Deputaților.

## **7.2. Atribuțiile Președintelui**

### **7.2.1. Clasificare**

O clasificare a atribuțiilor Președintelui României nu are numai o semnificație didactică, deoarece, fiind făcută pe diverse criterii, ea pune în valoare multiplele valențe pe care le are o instituție publică a statului, cum este aceea a șefului statului. Astfel:

#### **a) din punct de vedere al funcțiilor:**

- ⇒ atribuții specifice șefului de stat (pe plan intern și extern);
- ⇒ atribuții de realizare a funcției de șef al executivului;
- ⇒ atribuții de apărare a Constituției și de asigurare a bunei funcționări a autorităților publice;

**b) din punct de vedere al subiectelor față de care se exercită**, se pot distinge:

- ⇒ atribuții față de Parlament;
- ⇒ atribuții față de Guvern;
- ⇒ atribuții față de alte autorități ale administrației publice;
- ⇒ atribuții față de puterea judecătorească
- ⇒ atribuții față de Curtea Constituțională
- ⇒ atribuții față de popor.

**c) din punct de vedere al frecvenței exercitării lor**, distingem

- ⇒ atribuții obișnuite, curente în activitatea de stat;
- ⇒ atribuții ieșite din comun, exercitate în situații speciale.

**d) din punct de vedere al procedurii exercitării**, întâlnim:

- ⇒ atribuții care se exercită fără condiționări, restricții;
- ⇒ atribuții condiționate de termene, ori de propuneri ale Guvernului, sau de informarea, avizul ori aprobarea Parlamentului.

**e) din punct de vedere al formelor tehnico-juridice de realizare**, deosebim:

- ⇒ atribuții care se realizează prin emiterea de decrete prezidențiale;
- ⇒ atribuții care se realizează numai prin operațiuni administrative;
- ⇒ atribuții care se realizează prin acte exclusiv politice.

### **7.2.2. Atribuțiile Președintelui în raporturile sale cu Parlamentul**

Atribuțiile Președintelui României în raporturile sale cu Parlamentul sunt următoarele  
 adresarea de mesaje  
 convocarea Parlamentului în sesiune  
 dizolvarea Parlamentului  
 promulgarea legilor.



### a. Adresarea de mesaje Parlamentului

Nu reprezintă o imixtiune a Președintelui - puterii executive - în treburile Parlamentului - puterea legislativă, întrucât adresarea mesajului nu presupune și obligația Parlamentului de a-l dezbate.

Mesajul Președintelui către Parlament are numai rolul de a face cunoscută deputaților și senatorilor poziția șefului statului în probleme interne și externe de o importanță deosebită cu care se confruntă la un moment dat societatea.

Singura obligație instituită de Constituție în sarcina Parlamentului este aceea de a se întruni în ședință comună și de a *primi* mesajul Președintelui României, nu și de a-l dezbate. Desigur, Parlamentul poate să dezbată una sau alta dintre problemele cuprinse în mesaj și chiar să adopte eventuale măsuri în legătură cu problemele dezbătute, inclusiv prin adoptarea unei legi.

Chiar dacă mesajul Președintelui este un act unipersonal, mesajul constituie totuși un instrument politic important al colaborării dintre cele două puteri ale statului pe planul rezolvării principalelor probleme ale națiunii.

### b. Convocarea Parlamentului

Președintele își poate exercita această atribuție în două situații:

- ⇒ convocarea Parlamentului rezultat din alegerile parlamentare
  - în cel mult 20 de zile de la data desfășurării alegerilor,
- ⇒ convocarea unei sesiuni extraordinare a Parlamentului
  - mai au acest drept: Biroul Permanent al fiecărei camere ori cel puțin 1/3 din numărul deputaților sau al senatorilor
  - se poate face numai dacă a apărut sau a devenit iminentă apariția unui eveniment cu urmări deosebite pentru țară care face necesară luarea unor măsuri de către Parlament;
  - convocarea în sesiune extraordinară trebuie să privească ambele camere.

### c. Dizolvarea Parlamentului

Poate interveni după consultarea președinților celor două camere și a liderilor grupurilor parlamentare, dacă acesta nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare și numai după respingerea a cel puțin două solicitări de investitură.

În cursul unui an, Parlamentul poate fi dizolvat o singură dată și el nu mai poate fi dizolvat în ultimele șase luni ale mandatului Președintelui României și nici în timpul stării de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență.

d. Promulgarea legii

Reprezintă dreptul Președintelui țării de a învesti legile adoptate de Parlament cu formulă executivă.

### **7.2.3. Atribuțiile Președintelui în raporturile sale cu Guvernul**

În cadrul puterii executive, Președintele inițiază și finalizează procedura de învestitură a Guvernului, exercitând următoarele atribuții în acest scop:

- ⇒ desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru
- ⇒ numirea Guvernului pe baza votului de încredere acordat de Parlament.

Tot în raporturile cu Guvernul Președintele mai are următoarele atribuții:

- ⇒ revocarea și numirea unor membri ai Guvernului în caz de vacanță a postului sau de remaniere guvernamentală, la propunerea primului-ministru
- ⇒ consultarea Guvernului cu privire la problemele urgente de importanță deosebită
- ⇒ participarea la ședințele Guvernului (art.87 din Constituție)

### **7.2.4. Atribuțiile Președintelui în raporturile sale cu alte autorități ale administrației publice**

În categoria atribuțiilor pe care Președintele le are în raport cu cu alte autorități ale administrației publice, acesta

- ⇒ îndeplinește și funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării;
- ⇒ propune Parlamentului numirea conducătorilor anumitor autorități publice, cum ar fi Directorul Serviciului Român de Informații, Serviciul de Informații Externe
- ⇒ numește judecătorii și procurorii Curții de Conturi
- ⇒ numește doi membri ai Consiliului Național al Audiovizualului.

### **7.2.5. Atribuțiile Președintelui în raporturile cu justiția**

Președintele României are ca atribuții:

- ⇒ numirea magistraților

- ⇒ acordarea grațierii individuale
- ⇒ participarea Președintelui la ședințele Consiliului Superior al Magistraturii

Numirea judecătorilor semnifică dobândirea inamovibilității, privită ca un statut juridic special care presupune protecția judecătorilor în fața oricăror imixțiuni exterioare aceștia neputând fi transferați, detașați și nici chiar promovați fără acordul lor.

### **7.2.6. Atribuțiile Președintelui în raport cu Curtea Constituțională**

Președintele României, în raport cu Curtea Constituțională

- ⇒ numește 3 din judecătorii acestei instanțe, alți 3 fiind numiți de Camera Deputaților și ultimii 3 de către Senat
- ⇒ sesizează Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea unei legi înainte de promulgare
- ⇒ sesizează Curtea Constituțională pentru soluționarea conflictelor de natură constituțională dintre autoritățile publice

Pe de altă parte este de competența Curții Constituționale

- ⇒ să exercite controlul respectării procedurii alegerii Președintelui României și confirmării rezultatelor sufragiului
- ⇒ să constate existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de președinte al României și să comunice celor constatate Parlamentului și Guvernului
- ⇒ să acorde unui aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcție a președintelui României

### **7.2.7. Atribuțiile Președintelui în domeniul politicii externe**

Președintele încheie tratate internaționale în numele României, negociate de Guvern și le supune spre ratificare Parlamentului, într-un termen rezonabil. Celelalte tratate și acorduri internaționale se încheie, se aprobă sau se ratifică potrivit procedurii stabilite de lege".

Alte atribuții în domeniul politicii externe:

- ⇒ acreditarea și rechemarea reprezentanților diplomatici ai României la propunerea Guvernului
- ⇒ aprobarea înființării, desființării sau schimbării rangului misiunilor diplomatice la propunerea Guvernului
- ⇒ acreditarea reprezentanților diplomatici ai altor state.

### **7.2.8. Alte atribuții**

Președintele României conferă decorații și titluri de onoare și acordă gradele de mareșal, de general și de amiral.

### **7.3. Actele și răspunderea Președintelui**

#### **7.3.1. Actele Președintelui**

Președintele emite **decrete**, ca acte juridice, precum și **mesaje, declarații** etc ca acte exclusiv politice.

Regimul juridic aplicabil decretelor președintelui este dominat de regula contrasemnării de către primul-ministru și, de asemenea, de regula publicării acestora în Monitorul Oficial.

Prin contrasemnare se angajează răspunderea primului-ministru pentru conținutul actului, atestând astfel conformitatea actului atât cu prevederile legale, cât și cu voința organului pe care primul-ministru îl reprezintă.

De la regula contrasemnării, există și excepții – decretele care concretizează atribuțiile inerente Președintelui, ca, de exemplu, desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru, dizolvarea Parlamentului, numirea în funcții publice.

Decretele Președintelui, din punct de vedere al naturii lor juridice, sunt acte administrative, producătoare de efecte juridice și pot fi atacate în instanța de contencios administrativ, cu excepția decretelor care intră în sfera actelor exceptate de la controlul în contencios administrativ.

În ceea ce privește publicarea decretelor prezidențiale aceasta se referă atât la decretele cu caracter normativ, cât și la cele cu caracter individual, chiar dacă acestea din urmă sunt și comunicate persoanelor fizice și juridice interesate.

Nepublicarea decretelor atrage inexistența actului și, astfel, a efectelor sale juridice.

#### **7.3.2. Răspunderea Președintelui României**

##### Răspunderea politică

Sanțiunile politice prevăzute de către Constituția României pentru Președinte sunt:

- ⇒ suspendarea din funcție
- ⇒ demiterea din funcție

Suspendarea din funcție a Președintelui României se poate aplica în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care Președintele României încalcă prevederile Constituției.

Propunerea de suspendare din funcție se poate face de către cel puțin o treime din numărul total al deputaților și senatorilor și se adresează oricăreia dintre Camerele Parlamentului, secretarul general al Camerei la care a fost depusă având obligația de a aduce neîntârziat la cunoștința celeilalte Camere, precum și Președintelui României, precizându-i-se în ce constau faptele ce i se impută.

În același timp, cu propunerea de suspendare este sesizată și Curtea Constituțională care are obligația emiterii avizului consultativ cu privire la măsura propusă. După emiterea acestui aviz, Curtea îl va comunica atât Parlamentului, cât și Președintelui.

Abia după primirea avizului Curții Constituționale, Parlamentul, în ședință comună poate să ia în dezbatere propunerea de suspendare și, de asemenea, cu votul majorității deputaților și senatorilor poate să decidă suspendarea din funcție a Președintelui României.

Demiterea din funcție a Președintelui României este o sancțiune politică mai severă și are drept consecință pierderea calității de Președinte al României.

Spre deosebire de suspendarea din funcție care are ca efect încetarea provizorie, pe o perioadă determinată, numai a exercițiului drepturilor și obligațiilor care decurg din această funcție, demiterea Președintelui are ca rezultat pierderea definitivă a drepturilor și obligațiilor ce derivă din această funcție.

Potrivit prevederilor Constituției după luarea măsurii suspendării din funcție a Președintelui României, în cel mult 30 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui.

Un lucru trebuie reținut și anume acela că demiterea Președintelui, deși este un act eminent politic, legiuitorul constituant nu l-a lăsat în competența Parlamentului, astfel cum a făcut cu măsura suspendării, ci în cea a electoratului, care l-a și investit în funcție pe Președinte.

Dacă în urma referendumului electoratul a decis demiterea din funcție a Președintelui, atunci interimatul acestei funcții, început încă de la data hotărârii Parlamentului de suspendare a sa din funcție, va continua până la depunerea jurământului de noul Președinte care va fi ales.

Alegerile pentru un nou Președinte se organizează în termen de 3 luni de la data demiterii fostului Președinte.

b. Răspunderea juridică

Din punct de vedere al răspunderii juridice trebuie subliniat dintru început că Președintele României, ca cetățean român, are o răspundere patrimonială, administrativă sau penală de drept comun, în raport cu natura faptei pe care a săvârșit-o, atunci când aceasta nu are legătură cu funcția pe care o exercită.

Răspunderea juridică și, mai ales, răspunderea penală, se pune în alți termeni atunci când fapta sau faptele sunt săvârșite în exercitarea funcției, întrucât ele îmbracă aspectul unui abuz de funcție care nu poate să nu atraga sancțiuni mai severe.

Din acest punct de vedere Constituția cuprinde o dispoziție specială potrivit căreia Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, pot hotărî punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și al senatorilor.

Competența de soluționare revine Secției Penale a Înaltei Curți de Casație și Justiție care poate să pronunțe achitarea sau condamnarea sa. Hotărârea este supusă recursului care este de competența Secțiilor Unite ale Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Dacă Președintele a fost achitat, acesta își va relua exercițiul drepturilor și îndatoririlor constituționale, suspendarea sa din funcție încetând pe data la care hotărârea instanței a rămas definitivă.

Dacă Președintele a fost condamnat, acesta este demis de drept, astfel cum prevăd dispozițiile constituționale, la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare.

## 8. GUVERNUL ROMÂNIEI

### 8.1. Introducere

În Constituția României din 1991, republicată în 2003, Guvernul este reglementat în **Titlul III - Autoritățile publice**, în Capitolul III, la art. 102-110, dar prevederi cu privire la această autoritate publică se regăsesc și în capitolul următor, intitulat Raporturile Parlamentului cu Guvernul (art. 111-115) precum și în alte capitole, cum ar fi: cel consacrat Președintelui (art. 85, art. 86, art. 87 etc.) sau în cel consacrat Parlamentului, cum ar fi art. 74 privitor la inițiativa legislativă.

Într-o viziune generală, Guvernul are sarcina de a realiza politica națiunii, el este inițiatorul, modelatorul și executantul măsurilor de redresare economică, scădere a inflației și stabilitate economică, răspunde de ordinea publică, de apărarea națională sau de raporturile statului pe care-l guvernează cu alte state.

Din conținutul **art. 102 alin. (1)** din Constituția republicată rezultă că Guvernul României are un dublu rol: politic și administrativ. Astfel, conform acestei dispoziții: "*Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice*".

Cu alte cuvinte, rațiunea fundamentală a Guvernului o reprezintă asigurarea realizării liniilor politice interne și externe ale țării, ceea ce sub aspect juridic se concretizează în inițierea de proiecte legislative, adoptarea de hotărâri pentru aplicarea acestora, iar administrația publică a cărei conducere generală este realizată de Guvern, are drept scop tocmai îndeplinirea acestor valori politice.

Rolul politic al Guvernului se exprimă nu numai în sfera exclusiv executivă, ci și prin colaborarea cu celelalte autorități publice, din care hotărâtoare este acțiunea sa în sfera puterii legislative, prin exercitarea inițiativei legislative și a modalități/or de conlucrare cu Camerele Parlamentului.

Între Guvern și toate celelalte autorități ale administrației publice se stabilesc raporturi de drept administrativ care pot fi: **de subordonare** (față de ministere și prefecti), **de colaborare** (față de autoritățile administrației publice autonome etc.) și **de tutelă administrativă** (față de autoritățile administrației publice locale).

În Constituția republicată, legiuitorul constituant a consacrat un principiu general al activității Guvernului, și anume, cooperarea cu organismele sociale interesate, în îndeplinirea atribuțiilor sale. Este consacrat astfel, principiul transparenței Guvernului, în sensul că Guvernul nu este un organ suprapus societății civile și nici rupt de aceasta.

**Legea nr. 90/2001** privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor cu modificările și completările ulterioare preia conținutul dispoziției din Constituția republicată, calificând expres Guvernul ca fiind o autoritate publică a puterii executive.

Guvernul este organ al administrației publice cu competență materială generală care exercită potrivit legii următoarele **funcții**:

- ⇒ de strategie
- ⇒ de reglementare
- ⇒ de administrare a proprietății statului
- ⇒ de reprezentare
- ⇒ de autoritate de stat.

Potrivit **art. 102 alin. (3)** din Constituția republicată Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică. Prin această dispoziție este prevăzută structura Guvernului.

În dezvoltarea normei constituționale, **Legea nr. 90/2001** stipulează că Guvernul este alcătuit din primul-ministru și miniștri. Din Guvern pot face parte și miniștri-delegați, cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, prevăzuți în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere.

## **8.2. Regimul investiției, durata mandatului și statutul membrilor**

### **8.2.1. Investitura Guvernului**



Poate fi definită ca reprezentând **complexul de acte și fapte juridice, precum și procedurile corespunzătoare, cerute de Constituție, pentru a ne afla în prezența unei echipe guvernamentale legale și legitime.**

În mod obișnuit, procedura de investitură a Guvernului se declanșează după alegerile generale, deci la începutul unui mandat parlamentar, respectiv după alegerile prezidențiale, adică la începutul mandatului Președintelui de Republică. Ea poate interveni însă și în cursul unui mandat parlamentar sau prezidențial, în caz de criză guvernamentală gravă.

Potrivit **art. 85 alin. (1)** din Constituție: "*Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru și numește Guvernul pe baza votului de încredere acordat de către Parlament*".

Inițiată și finalizată de Președintele României, conform prevederii de mai sus, procedura de investitură presupune patru etape procedurale bine definite, dar ponderea în realizarea ei efectivă revine Parlamentului prin acordarea votului de Investitură.

Cele patru etape sunt:

- ⇒ desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru;
- ⇒ solicitarea votului de investitură;
- ⇒ acordarea votului de încredere de către Parlament;
- ⇒ numirea Guvernului, finalizată prin depunerea jurământului de credință.

Potrivit **art. 103 alin. (1)** din Constituția republicată: "*Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament și, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament*".

În ce privește modalitățile concrete de consultare, în absența oricăror alte detalii constituționale sau legislative, Președintele urmează singur să decidă, fiind o chestiune ce ține de fapt, de practica vieții politice, de stilul Președintelui ca om politic. Dacă vreun partid parlamentar va fi omis de la consultări, în absența partidului care are majoritatea absolută, atunci acesta se va face vinovat de încălcarea Constituției, cu toate consecințele juridice care decurg de aici, putând fi declanșată procedura de suspendare din funcție a sa.

Legat de candidatul la funcția de prim-ministru, acesta poate fi un om politic, eventual liderul partidului majoritar, dar în egală măsură, el poate fi și o persoană neînregimentată politic, un specialist, adică, un tehnocrat. Cu alte cuvinte, nu există obligația constituțională de apartenență politică sau parlamentară a candidatului, ci doar

obligativitatea obținerii sprijinului politic parlamentar.

Desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru prezintă semnificația unui mandat acordat de Președintele României, personalității însărcinate cu formarea listei viitorului Guvern, elaborarea programului de guvernare și prezentarea cererii pentru ordarea votului de încredere către Parlament.

Potrivit **art. 103 alin. (2)** din Constituția republicată: "*Candidatul pentru funcția de prim-ministru va cere, în termen de 10 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra programului și a întregii liste a Guvernului*".

Astfel, în cea de-a doua etapă, rolul determinant revine candidatului la funcția de prim-ministru, care, în termen de 10 zile de la desemnare, are obligația constituțională de a se prezenta în fața Parlamentului cu două elemente: lista membrilor viitorului Cabinet și programul de guvernare.

După investitura Guvernului orice schimbare în programul de guvernare, pe parcursul guvernării, va presupune acordarea unui nou vot de încredere. Dacă, însă, prin voința celor aflați la putere, se asociază spre exemplu și un alt partid politic la guvernare, dar pentru realizarea aceluiași program, un asemenea vot nu va mai fi necesar.

Potrivit **art. 103 alin. (3)** din Constituția republicată: "*Programul și lista Guvernului se dezbat de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună. Parlamentul acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților și senatorilor*".

Candidații la funcțiile de miniștri urmează să fie audiați în comisiile de specialitate ale celor două Camere, în vederea obținerii unui aviz consultativ. Această audiere și avizare sunt obligatorii de realizat și respectiv, de solicitat, dar sunt facultative pentru opțiunea candidatului la funcția de prim-ministru, care este liber să se conformeze sau nu opiniei exprimate de comisii, sub eventuala sancțiune a neobținerii votului de încredere, ori poate opera, după caz, modificările de rigoare în componența listei, după care noua propunere trebuie să urmeze aceeași procedură.

Prin **lista Guvernului** se înțelege **întreaga componență a acestuia**, în totalitatea sa, inclusiv primul-ministru.

Conform Regulamentului ședințelor comune ale celor două Camere, dezbaterea programului și a listei Cabinetului are loc în cel mult 15 zile de la prezentarea acestora în ședința comună a Parlamentului. Pentru acordarea încrederii Guvernului și investirea Cabinetului este necesar votul majorității parlamentarilor, votul fiind secret, cu bile.

Hotărârea Parlamentului prin care s-a acordat votul de încredere se va comunica Președintelui României care va emite decretul de numire a noului Cabinet, acesta fiind publicat împreună cu Programul de guvernare în Monitorul Oficial al României, partea I.

Numirea Guvernului de către Președintele României, pe baza votului de încredere acordat de către Parlament, reprezintă manifestarea unei competențe legate, în sensul ca Președintele nu ar putea să refuze numirea, el este obligat să o facă, întrucât nu dispune de o libertate de apreciere în acest sens. Aceasta nu înseamnă că numirea ar fi un act exclusiv formal al Președintelui; dimpotrivă, ea are un caracter solemn, semnificând încheierea procedurii de investitură.

În plus, actul Președintelui României de numire a Guvernului, rămâne fără consecințe juridice în ceea ce privește raporturile dintre Președinte și Guvern, în sensul că el nu va naște raporturi de subordonare între cele două autorități publice care formează executivul, Președinte și Guvern, prin primul-ministru.

Potrivit **art. 104 alin. (1)** din Constituția republicată: "*Primul-ministru, miniștrii și ceilalți membri ai Guvernului vor depune individual, în fața Președintelui României, jurământul de la articolul 82*".

Conținutul jurământului este următorul:

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

Obligativitatea depunerii jurământului decurge tot din prevederile constituționale - **art. 54 alin. (2)** din Constituția republicată - în conformitate cu care cetățenii cărora le sunt încredințate funcții publice, ca expresie a obligației de fidelitate față de țară, trebuie să depună jurământul cerut de lege, în fața Președintelui.

Potrivit **art. 104 alin. (2)** din Constituția republicată: "*Guvernul în întregul său și fiecare membru în parte își exercită mandatul, începând de la data depunerii jurământului*".

Prin urmare, data depunerii efective a jurământului de credință, individual, în fața Președintelui României, reprezintă momentul de la care Cabinetul nou investit începe exercitarea mandatului, înlocuind Cabinetul demisionar.

În ce privește componența Cabinetului și posibilitatea realizării unor

modificări în structura acestuia, chiar cu prilejul unei remanieri guvernamentale, **Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor** prevede că este posibilă crearea de noi ministere sau reorganizarea celor existente prin procedura de formare a unui nou Cabinet.

Astfel, potrivit **art. 36 din Legea nr. 90/2001** prevăzut în capitolul referitor la organizarea și funcționarea ministerelor: ministerele și miniștrii se aprobă de către Parlament, prin acordarea votului de încredere asupra Programului de guvernare și întregii liste a Guvernului, la investitură.

În plus, prin **art. 59** prevăzut în dispozițiile finale ale legii, se precizează că organizarea și funcționarea ministerelor privind apărarea națională și ordinea publică sunt reglementate prin legi speciale.

### **8.2.2. Durata mandatului**

În ce privește **durata mandatului Guvernului**, ea este echivalentă cu cea a mandatului Parlamentului, într-un regim parlamentar și cu cea a mandatului Președintelui, într-un regim prezidențial. În practică, un Cabinet rezistă atâta timp cât este susținut de majoritatea parlamentară.

**Încetarea mandatului** Guvernului este prevăzută în **art. 110** din Constituția republicată, care prevede că, "*Guvernul își exercită mandatul până la data validării alegerilor parlamentare generale*", fiind vorba despre situația tipică în care un Cabinet funcționează pe durata întregului mandat parlamentar.

Potrivit **art. 110 alin. (2)** din Constituție, astfel cum acesta a fost completat, *Guvernul este demis la data retragerii de Parlament a încrederii acordate sau dacă primul-ministru se află într-una din situațiile prevăzute la art. 106, cu excepția revocării, ori este în imposibilitatea de a-și exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile.*

Prin aceste dispoziții, Constituția a avut în vedere trei situații atipice de încetare a activității unui Cabinet.

- ⇒ primă modalitate o reprezintă **retragerea încrederii acordate** unui Cabinet prin introducerea unei moțiuni de cenzură, în condițiile art. 113 din Constituția republicată, **sau** în cazul **angajării răspunderii Guvernului**, potrivit art. 114 din Constituția republicată, dacă s-a introdus o moțiune de cenzură și aceasta a fost aprobată.
- ⇒ a doua modalitate de încetare a mandatului poate interveni în cazurile în care primul-ministru se află într-una din situațiile de încetare a funcției de membru al Guvernului avute în

vedere de art. 106 și anume: **demisie, pierderea drepturilor electorale, starea de incompatibilitate, deces**, precum și în alte cazuri prevăzute de lege.

În ce privește **revocarea**, enumerată expres printre cazurile de încetare a funcției de membru al Guvernului, aceasta nu poate interveni cu privire la primul-ministru, încetarea activității sale atrăgând pe cale de consecință căderea întregului Cabilnet.

- ⇒ a treia modalitate apare în cazul în care **primul-ministru nu își poate exercita atribuțiile pe o perioadă de peste 45 de zile**, termen valabil și pentru membrii Guvernului potrivit alin. (4) din art. 107 consacrat primului-ministru.

În toate aceste trei situații atipice de încetare a mandatului unui Guvern, în timpul unui mandat parlamentar, se declanșează procedura de investitură a unui nou Cabinet devenind aplicabile prevederile art. 103, potrivit art. 110 alin. (3) din Constituția republicată.

Conform **art. 110 alin. (4)** din Constituția republicată, Guvernul al cărui mandat a încetat potrivit alin. (1) și (2) îndeplinește numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice, până la depunerea jurământului de membrii noului Guvern.

În această situație, funcționarea Guvernului nu mai este consecința încrederii acordate de Parlament, ci a prorogării atribuțiilor sale, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, activitatea sa fiind limitată exclusiv la administrarea treburilor publice, deci îndeosebi la activitatea de conducere generală a administrației publice.

În ceea ce privește conotația conceptului de "administrare a treburilor publice", **Legea nr. 90/2001** aduce un plus de precizări, clarificându-i semnificația. Astfel, potrivit **art. 26 alin. (3)** din lege, "*în cazul încetării mandatului sau, în condițiile prevăzute de Constituție, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, Guvernul continuă să îndeplinească numai actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. În această perioadă Guvernul nu poate emite ordonanțe și nu poate iniția proiecte de legi*".

Prin urmare, din interpretarea *per a contrario* a acestei dispoziții rezultă în mod implicit că un Cabinet demisionar nu poate adopta decât hotărâri de Guvern.

### **8.2.3. Statutul membrilor**

În ce privește **incompatibilitățile funcției de membru al Guvernului**, din punct de vedere al izvorului care le consacră, acestea pot fi de două feluri: de ordin constituțional și de ordin legal.

Potrivit **art. 105** din Constituția republicată:

*"(1) Funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator. De asemenea, ea este incompatibilă cu exercitarea unei funcții de reprezentare profesională salarizate în cadrul organizațiilor cu scop comercial.*

*(2) Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică"*

Incompatibilitățile urmăresc asigurarea obiectivității în executarea unei funcții publice și evitarea concentrării, de către una și aceeași persoană, a unor prerogative excesive.

Legat de înțelesul noțiunii de **funcție publică de autoritate**, în doctrina actuală aceasta este privită ca orice funcție de conducere din cadrul organelor administrației publice, ale serviciilor publice administrative, cum ar fi funcțiile de conducere a serviciilor publice din învățământ, din sănătate, dar nu și funcția de specialist într-un asemenea serviciu public. Reprezintă de asemenea, funcții publice de autoritate, funcțiile de consilieri locali sau județeni, precum și orice funcție, aleasă sau numită, cu caracter public, prin care se execută legile, putându-se utiliza mijloace de coercițiune și sancțiuni statale.

În ce privește cea de-a doua incompatibilitate, **funcția de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial**, este vorba despre o soluție preluată integral din Constituția Franței.

La incompatibilitățile deja menționate, **Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției**, mai adaugă următoarele incompatibilități:

- funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice;
- funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la societățile comerciale mai sus prevăzute;
- funcția de reprezentant al statului în adunările generale ale societăților comerciale mai sus prevăzute;
- funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale;
- calitatea de comerciant persoană fizică;
- calitatea de membru al unui grup de interes economic;

- o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte.

Demn de reținut, **principiile care stau la baza prevenirii conflictului de interese** în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice sunt: imparțialitatea, integritatea, transparența deciziei și supremația interesului public.

Constatarea stării de incompatibilitate se face de primul-ministru, care va dispune măsurile necesare pentru încetarea acesteia, potrivit dispoziției rămase nemodificate din Legea nr. 90/2001.

**Încetarea funcției de membru al Guvernului** intervine în cazurile prevăzute de **art. 106** din Constituția republicată, precum și în condițiile aplicării **art. 109**.

Potrivit **art. 106** din Constituția republicată, "*Funcția de membru al Guvernului încetează în urma demisiei, a revocării, a pierderii drepturilor electorale, a stării de incompatibilitate, a decesului, precum și în alte cazuri prevăzute de lege*".

Dacă revocarea unui membru al Guvernului poate interveni pe considerente pur politice, în mod obișnuit, concretizându-se într-o remaniere guvernamentală, **suspendarea** intervine într-o situație anormală, ca urmare a începerii urmăririi penale sau a trimiterii în judecată a unui ministru, în condițiile art. 109 alin. (2) din Constituție.

Astfel, spre deosebire de suspendare, cauză de încetare a mandatului unui ministru, care prezintă caracterul unei sancțiuni, revocarea prezintă semnificația unei măsuri juridice, ce reflectă un joc politic al forțelor ce formează echipa guvernamentală.

În ceea ce privește situația prezentării demisiei, **Legea nr. 90/2001** aduce un plus de precizări procedurale, stabilind că "*demisia din funcția de membru al Guvernului se anunță public, se prezintă în scris Primului-ministru și devine irevocabilă din momentul în care s-a luat act de depunerea ei, dar nu mai târziu de 15 zile de la data depunerii.*"

Potrivit **art. 8 din Legea nr. 90/2001**:

"(1) În cazul în care încetarea calității de membru al Guvernului intervine ca urmare a demisiei, a pierderii drepturilor electorale, a incompatibilității, a decesului și în alte situații prevăzute de lege, Președintele României, la propunerea Primului-ministru, ia act de aceasta și declară vacantă funcția de membru al Guvernului.

(2) În cazul în care un membru al Guvernului a fost condamnat penal printr-o hotărâre judecătorească definitivă sau averea sa a fost declarată, în tot sau în parte, ca fiind dobândită în mod ilicit, printr-o

*hotărâre judecătorească irevocabilă, el este demis de Președintele României, la propunerea primului-ministru".*

### **8.3. Primul-ministru. Organizare și funcționare**

Alături de Președintele României, Guvernul reprezintă al doilea element al puterii executive, privit ca o autoritate colegială, primul-ministru fiind un *primus inter pares* în exercitarea funcțiilor autorității guvernamentale. Dincolo de cadrul organizatoric al Guvernului, primul-ministru apare ca o autoritate executivă de sine stătătoare care are prerogative proprii, în măsură să influențeze nu numai politica de stat, ci și deliberările în cadrul Guvernului.

Potrivit **art. 107 alin. (1)** din Constituția republicată și **art. 13** din Legea nr. 90/2001:

*"Primul-ministru conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, respectând atribuțiile ce le revin. De asemenea, prezintă Camerei Deputaților sau Senatului rapoarte și declarații cu privire la politica Guvernului, care se dezbat cu prioritate."*

În plus, față de teza a doua a art. 107 alin. (1) din Constituția republicată, **Legea nr. 90/2001** mai precizează: *"Primul-ministru prezintă Camerei Deputaților și Senatului rapoarte și declarații cu privire la politica Guvernului și răspunde la întrebările ori interpelările care îi sunt adresate de deputați sau senatori, putând desemna un membru al Guvernului, în acest scop, în funcție de domeniul de activitate ce formează obiectul interpelării."*

Pe lângă atribuțiile prevăzute în art. 107, primului-ministru îi mai revin, potrivit altor dispoziții constituționale, următoarele atribuții:

- ⇒ propune Președintelui României revocarea și numirea unor membri ai Guvernului, în condițiile art. 85 alin. (2);
- ⇒ cere Președintelui României să participe la anumite ședințe de Guvern, în condițiile art. 87;
- ⇒ contrasemnează cu unele excepții, decretele Președintelui, în condițiile art. 100 alin. (2);
- ⇒ semnează actele Guvernului, în condițiile art. 108.

Potrivit **art. 85 alin. (3)** din Constituția republicată:

*"Dacă prin propunerea de remaniere se schimbă structura sau compoziția politică a Guvernului, Președintele României va putea exercita atribuția prevăzută la alineatul (2) numai pe baza aprobării Parlamentului, acordată la propunerea primului-ministru".*

Este promovat, astfel, principiul simetriei juridice, în sensul că,



atunci când primul-ministru dorește să schimbe structura Guvernului, fie reducând numărul de ministere prin contopirea unora, fie măbind numărul ministerelor și al membrilor Cabinetului, trebuie să se prezinte în fața Parlamentului, ca și cum ar fi vorba de constituirea unei noi echipe guvernamentale.

În ce privește conținutul noțiunii de **remaniere guvernamentală**, el semnifică o modificare în componența Guvernului deja aprobat de Parlament, în sensul că, în locul unui sau unor miniștri care au figurat pe lista aprobată de Parlament, se numesc noi titulari.

O a doua chestiune apărută în practica de stat, în aplicarea aceleiași dispoziții constituționale a vizat posibilitatea revocării primului-ministru de către Președinte, problemă deja analizată cu ocazia identificării modalităților de încetare a mandatului Guvernului, în prelegerea anterioară.

De menționat că **art. 107** din Constituție beneficiază de un nou alineat, prin care se prevede expres: Președintele României nu îl poate revoca pe primul-ministru.

Față de dispozițiile constituționale în materie, Legea privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor mai adaugă: Primul-ministru reprezintă Guvernul în relațiile acestuia cu Parlamentul, Președintele României, Curtea Supremă de Justiție, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Ministerul Public, celelalte autorități și instituții publice, partidele și alianțele politice, sindicatele, cu alte organizații neguvernamentale precum și în relațiile internaționale.

Potrivit Legii privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor și a Legii privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, după cum am mai subliniat cu altă ocazie, **primul-ministru este vicepreședintele Consiliului Suprem de Apărare a Țării**, exercitând toate atribuțiile care derivă din această calitate.

Potrivit **art. 15 din Legea nr. 90/2001**, primul-ministru numește și eliberează din funcție:

- a)** conducătorii organelor de specialitate din subordinea Guvernului, cu excepția persoanelor care au calitatea de membru al Guvernului;
- b)** secretarul general și secretarii generali adjuncți ai Guvernului, în cazul utilizării acestor funcții;
- c)** personalul din cadrul aparatului de lucru al primului-ministru;
- d)** secretarii de stat;
- e)** alte persoane care îndeplinesc funcții publice, în cazurile prevăzute de lege.

În scopul rezolvării unor probleme operative, primul-ministru poate constitui, prin decizie, potrivit Legii nr. 90/2001, consilii, comisii și comitete interministeriale, neexistând însă nici o precizare cu privire la distincția dintre acestea.

Secțiunea consacrată primului-ministru se încheie cu o dispoziție referitoare la actele emise de acesta, în îndeplinirea atribuțiilor ce-i revin, în condițiile legii, și numite decizii. Față de controversele apărute în doctrină pe această temă, ni s-ar fi părut oportună și calificarea expresă a acestor acte administrative, ca fiind și normative sau doar individuale.

În ce privește **modalitățile de încetare a calității de prim-ministru**, cu toate consecințele ce decurg de aici, Constituția republicată prevede expres în **art. 107 alin. (3)**: "*Dacă primul-ministru se află în una dintre situațiile prevăzute la articolul 106, cu excepția revocării, sau este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile, Președintele României va desemna un alt membru al Guvernului ca prim-ministru interimar, pentru a îndeplini atribuțiile primului-ministru, până la formarea noului Guvern. Interimatul pe perioada imposibilității exercitării atribuțiilor, încetează dacă primul-ministru își reia activitatea în Guvern*".

Desemnarea este întotdeauna pe o perioadă limitată.

Dacă motivul ce a determinat numirea primului-ministru interimar se datorează faptului că funcția primului-ministru titular a încetat, potrivit art. 110 alin. (2) din Constituție, Guvernul se consideră demis, primul-ministru interimar urmând să conducă un Guvern demisionar până la depunerea jurământului de către noul Guvern.

Dacă însă, motivul ce a determinat numirea primului-ministru interimar se datorează faptului că primul-ministru titular se află în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile (spre exemplu, din motive de sănătate) interimatul durează doar până când primul-ministru titular își va relua activitatea în Guvern. Dacă însă, perioada de interimat este mai mare de 45 de zile, potrivit art. 110 alin. (2) din Constituție, Guvernul va fi demis.

În sfârșit, în **art. 107 alin. (4)** din Constituția republicată este adăugată o altă modalitate de încetare a funcției de membru al Guvernului, față de conținutul art.106, stipulându-se expres că, "*prevederile alin. (3) se aplică în mod corespunzător și celorlalți membri ai Guvernului, la propunerea primului-ministru, pentru o perioadă de cel mult 45 de zile*".

Acest termen de 45 de zile aplicabil și celorlalți miniștri, a fost considerat de doctrina actuală, puțin exagerat, deoarece dacă în cazul primului-ministru, o personalitate politică proeminentă, care conduce un Guvern, ar fi de înțeles un interval de 45 de zile, în cazul celorlalți membri ai Guvernului nu acționează aceleași argumente.

Legat de organizarea și funcționarea Guvernului, într-o viziune de

drept comparat, după cum se constată în doctrina actuală, majoritatea constituțiilor demoractice nu prevăd decât câteva principii fundamentale în legătură cu desfășurarea activității Guvernului și acestea aproape exclusiv legate de sarcinile primului-ministru, detaliile fiind lăsate pe seama legilor organice.

Pe această linie de gândire, legea organică privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, **Legea nr. 90/2001** reglementează în secțiunea a 5-a organizarea aparatului de lucru al Guvernului și în secțiunea a 6-a, funcționarea acestuia.

Potrivit **art. 20 din Legea nr. 90/2001**, aparatul de lucru al Guvernului este alcătuit din:

- Cancelaria Primului-Ministru,
- Secretariatul General al Guvernului,
- departamente și alte asemenea structuri organizatorice cu atribuții specifice stabilite prin hotărâre a Guvernului.

Aparatul de lucru al primului-ministru este alcătuit din: corpul de consilieri ai primului-ministru, compartimentul pentru monitorizarea marilor programe de interes național cuprinse în programul de guvernare - prevăzut printr-o recentă modificare a legii, aparatul tehnic al corpului de consilieri, cabinetul primului-ministru, cancelaria primului-ministru, compartimentul cu probleme speciale, compartimentul documente secrete, compartimentul care asigură protecția primului-ministru.

Atribuțiile aparatului de lucru al primului-ministru se stabilesc prin decizie a acestuia.

Potrivit **art. 22 din Legea nr. 90/2001**, Guvernul are un Secretariat General condus de secretarul general al Guvernului, care poate avea rang de ministru, ajutat de unul sau mai mulți secretari generali adjuncți, ce pot avea rang de secretar de stat.

Secretariatul General asigură derularea operațiunilor tehnice aferente actelor de guvernare, rezolvarea problemelor organizatorice, juridice, economice și tehnice ale activității Cabinetului, precum și reprezentarea Guvernului în fața instanțelor judecătorești. Secretariatul asigură, prin aparatul propriu, continuitatea derulării operațiunilor tehnice aferente actelor de guvernare, constituind elementul de legătură și stabilitate al guvernării.

Organizarea și atribuțiile Secretariatului General al Guvernului se stabilesc prin hotărâre a Guvernului.

Departamentul este o structură organizatorică, fără personalitate juridică și fără unități subordonate, aflată în subordinea primului-ministru, având rolul de coordonare și de sinteză în domenii de interes general, în conformitate cu atribuțiile Guvernului. Departamentul este condus de un demnitar care, în exercitarea atribuțiilor, emite ordine cu caracter individual.

Pe lângă Guvern mai pot funcționa agenții, oficii, secretariate etc., ca structuri specializate și auxiliare ale Guvernului, ai căror conducători nu fac parte din Guvern, având atribuții, structuri și personal stabilite prin hotărâri ale Guvernului sau decizii ale primului-ministru.

În ce privește **funcționarea Guvernului**, legea prevede că ședințele Guvernului se convoacă și sunt conduse de primul-ministru. Preluându-se conținutul **art. 87** din Constituție, în continuare se precizează că: "*Președintele României poate lua parte la ședințele Guvernului în care se dezbat probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice și la cererea primului-ministru în alte situații. Președintele României prezidează ședințele Guvernului la care participă*".

Potrivit **Legii nr. 90/2001** "*Guvernul se întrunește săptămânal sau ori de câte ori este nevoie. În cadrul ședințelor se dezbat probleme ale politicii interne și externe a țării, precum și aspecte privind conducerea generală a administrației publice, adoptându-se măsurile corespunzătoare*".

Ședințele plenului reprezintă unica modalitate de lucru a Guvernului, în cadrul căreia se dezbat și se soluționează probleme ce intră în sfera sa de atribuții.

"*Dezbaterile din ședințele Guvernului și modul de adoptare a actelor acestuia, precum și a oricăror alte măsuri stabilite se înregistrează pe bandă magnetică și se consemnează în stenograma ședinței, certificată de Secretarul General al Guvernului*".

În realizarea funcțiilor sale, Guvernul îndeplinește o serie de **atribuții**.

După importanța lor, atribuțiile Guvernului pot fi **atribuții principale** prevăzute în legea sa organică și **atribuții secundare** prevăzute de alte legi sau care decurg din rolul și funcțiile sale.

După locul producerii efectelor, în doctrină se mai face distincție între **atribuții interne** și **atribuții internaționale**.

După conținutul lor, atribuțiile pot fi **de natură economică-financiară** și **socială**, precum și **de natură politico-administrativă**.

Dintre atribuțiile prevăzute în **art. 11 din Legea nr. 90/2001** menționăm:

**a) exercită conducerea generală a administrației publice;**

**b) inițiază proiecte de lege** și le supune spre adoptare Parlamentului;

**b<sup>1</sup>) emite puncte de vedere asupra propunerilor legislative**, inițiate cu respectarea Constituției, și le transmite Parlamentului, în termen de 60 de zile de la data solicitării. Nerespectarea acestui termen echivalează cu susținerea implicită a formei inițiatorului (*literă introdusă prin Legea nr.250/2006 de modificare a Legii nr.90/2001*);

**c) emite hotărâri** pentru organizarea executării legilor, **ordonanțe** în temeiul unei legi speciale de abilitare și **ordonanțe de**

**urgență** potrivit Constituției;

**d) asigură executarea** de către autoritățile administrației publice a **legilor și a celorlalte dispoziții normative** date în aplicarea acestora;

**e) elaborează proiectele de lege a bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat** și le supune spre adoptare Parlamentului;

**f) aprobă strategiile și programele de dezvoltare economică** pe ramuri și domenii de activitate;

**g) asigură realizarea politicii în domeniul social** potrivit programului de guvernare etc.

#### **8. 4. Actele Guvernului. Delegarea legislativă**

Potrivit **art. 108** din Constituția republicată:

*"(1) Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe.*

*(2) Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor.*

*(3) Ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de aceasta.*

*(4) Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de primul-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau a ordonanței. Hotărârile care au caracter militar se comunică numai instituțiilor interesate".*

Preluând primele trei alineate ale art. 108 din Constituția republicată, **art.26 din Legea nr.90/2001** stabilește posibilitatea membrilor Guvernului de a propune proiecte de hotărâri și de ordonanțe și, mai mult chiar, proiecte de lege în vederea exercitării dreptului de inițiativă legislativă al acestuia.

Potrivit **art. 27 alin. (1) și (2)** din lege *hotărârile și ordonanțele guvernului se adoptă în prezența majorității membrilor săi. Hotărârile și ordonanțele se adoptă prin consens. Dacă nu se realizează consensul, hotărăște primul-ministru. Aceste prevederi se aplică și în cazul documentelor și altor măsuri dezbătute în Guvern.*

La rândul său, conținutul **art. 108 alin. 4** din Constituția republicată, referitor la obligativitatea publicării actelor Guvernului, de regulă sub sancțiunea inexistenței este preluat ca atare, în **art. 27 alin. (3) din Legea nr. 90/2001**.

Semnătura primului-ministru și contrasemnăturile miniștrilor "*care au obligația punerii în executare*", precum și publicarea acestora sunt condiții de validitate a actului, cu precizarea că lipsa semnături atrage doar nulitatea, ce poate fi acoperită, în funcție de împrejurări, în baza

teoriei salvagădării actului, pe când nepublicarea atrage inexistența actului, cu toate consecințele juridice ce decurg de aici.

În ce privește **hotărârile** Guvernului, acestea sunt acte administrative *normative* sau *individuale*, reprezentând expresia unei competențe originare a Guvernului, prevăzută de Constituție, tipică pentru rolul acestuia de autoritate publică a puterii executive.

Hotărârea Guvernului, potrivit regimului ei constituțional, intervine atunci când, în mod natural, executarea unor prevederi din lege "*reclamă stabilirea de măsuri și unor reguli subsecvente, care să asigure corecta aplicare a acestora, înlăturarea unor greutăți sau organizarea corespunzătoare a unor activități*".

**Hotărârea reprezintă actul prin care Guvernul își realizează rolul de exercitare a conducerii generale a administrației publice, reglementând relații sociale care sunt prin natura lor inferioare ca importanță față de cele reglementate de lege.**

Deci, hotărârile se adoptă întotdeauna în baza legii și privind organizarea executării și executarea în concret a legii.

Prin urmare, atunci când o hotărâre a Guvernului încalcă legea sau adaugă la dispozițiile legii, ea poate fi atacată în instanța de contencios administrativ în temeiul art. 52 din Constituția republicată și a dispozițiilor conținute în legea specială în materie, Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

Regimul juridic aplicabil **ordonanțelor Guvernului**, rezultă atât din art. 108 din Constituția republicată, mai sus menționat, cât și din noul conținut al art. 115, consacrat instituției delegării legislative.

**Delegarea legislativă** a fost definită ca reprezentând **modalitatea de conlucrare între Parlament și Guvern, în virtutea principiului separației și colaborării puterilor în stat, în temeiul căruia Guvernul este investit cu exercitarea în anumite condiții, a unei funcții legislative.** Actul prin care Guvernul își exercită această delegare este **ordonanța**.

Astfel, potrivit **art. 115** din Constituția din 1991:

*"(1) Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice.*

*(2) Legea de abilitare va stabili, în mod obligatoriu, domeniul și data până la care se pot emite ordonanțe.*

*(3) Dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului, potrivit procedurii legislative. până la împlinirea termenului de abilitare. Nerespectarea termenului atrage încetarea*

*efectelor ordonanței.*

*(4) În cazuri excepționale, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență. Acestea intră în vigoare numai după depunerea lor spre aprobare la Parlament. Dacă Parlamentul, nu se află în sesiune, el se convoacă în mod obligatoriu. (5) Aprobarea sau respingerea ordonanțelor se face printr-o lege în care vor fi cuprinse și ordonanțele ale căror efecte au încetat potrivit alineatului (3)".*

Din analiza acestor prevederi, rezultă că ordonanțele Guvernului pot fi de două feluri: **simple** și **de urgență**.

**Ordonanțele simple** sau legale se adoptă întotdeauna în baza unei legi de abilitare care conține două elemente obligatorii și un element facultativ.

Dispozițiile obligatorii privesc *perioada de abilitare și domeniile în care se pot adopta ordonanțele*, domenii care nu pot intra în sfera legii organice, domenii identificate prin eliminare, sfera legilor organice fiind expres și limitativ prevăzută în art. 73 alin. (3) din Constituția republicată.

Elementul facultativ lăsat la libera apreciere a parlamentarilor se referă la *obligativitatea supunerii acestora, spre aprobare Parlamentului*, potrivit procedurii legislative.

Ordonanțele care încalcă dispozițiile legii de abilitare vor fi neconstituționale, fiind adoptate fără drept și în afara competenței constituționale a Guvernului.

Spre deosebire de ordonanțele simple care se supun aprobării Parlamentului, numai dacă legea de abilitare o cere, **ordonanțele de urgență** se supun toate, fără excepție aprobării forului legislativ, situație rămasă neschimbată și în urma revizurii.

În urma dezbaterii, Parlamentul poate adopta o lege de aprobare a ordonanței în forma inițială (situația cea mai convenabilă sub aspectul efectelor juridice, dar și cea mai rar întâlnită în practică), o lege de aprobare cu modificări și completări a ordonanței (situația cea mai frecvent întâlnită în practică) sau o lege de respingere a ordonanței (practică intensificată mai ales în ultimii ani).

Față de aceste aspecte sumar prezentate, iată acum modificările și completările instituției delegării legislative prin recenta lege de revizuire a Constituției. În mod firesc, o atenție specială este acordată ordonanțelor de urgență, ordonanțe care au creat de altfel, cele mai mari probleme în practica de Stat.

Astfel, dacă primele trei alineate au rămas neschimbate, alin. (4) al art.115 din Constituția republicată are în prezent următorul cuprins:

*"Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora".*

Într-o interpretare sintetică, observăm că, formularea inițială "cazuri excepționale" a fost înlocuită cu sintagma *situații extraordinare*, tot un concept nedeterminat lăsat în continuare la discreția Guvernului. Însă, spre deosebire de varianta inițială, prin actuala dispoziție constituțională se încearcă clarificarea acestui concept, precizându-se că, *"reglementarea nu poate fi amânată"*. Un al doilea element de "noutate" privește *"obligativitatea motivării urgenței în cuprinsul acestora"*. Or, dintotdeauna a existat necesitatea motivării normative, sub forma unor expuneri de motive, în cazul legilor și a unor note de fundamentare, în cazul ordonanțelor și hotărârilor Guvernului.

Prin noua configurație constituțională au fost modificate și completate și dispozițiile inițiale privitoare la supunerea spre aprobare Parlamentului, a acestui tip de ordonanțe.

Astfel, potrivit **alin. (5)** nou introdus al **art. 115** din Constituția republicată:

*"Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, trimitere. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență. Ordonanța de urgență cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută la articolul 76 alineatul (1)".*

Se admite expres posibilitatea adoptării de ordonanțe de urgență în materia legii organice, prevăzându-se necesitatea ca acestea să fie aprobate cu majoritatea prevăzută de Constituție pentru adoptarea legilor organice, lărgindu-se astfel sfera legilor organice, cu legile de aprobare sau respingere a ordonanțelor de urgență ce cuprind norme de natura legii organice.

Această posibilitate este limitată însă expres, prin noul **alin. (6) al art. 115**:

*"Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică".*

Vechiul alin. (5) al art. 114 este reformulat, doar sub aspectul formei și nu al fondului, devenind **alin. (7) al art. 115** în Constituția



republicată.

*"Ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege în care vor fi cuprinse și ordonanțele ale căror efecte au încetat potrivit alin. (3)".*

În plus, a fost introdus **un nou alineat, al optulea, al art. 115**, având următorul cuprins:

*"Prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței".*

În concluzie, deși prin noile norme în materie s-ar părea că se încearcă soluționarea diferitelor probleme apărute în aplicarea delegării legislative, în dorința de a restrânge sfera ei de aplicare, în doctrină nu există convingerea că o astfel de dezvoltare peste măsură a reglementării inițiale, cu precizări având însă un caracter mult prea general, va schimba cu ceva, practica deja existentă în materie. Dimpotrivă, există temerea că va complica și mai mult lucrurile, lăsând în continuare instituția la discreția Guvernului.

## **8.5. Controlul parlamentar. Răspunderea guvernului și a miniștrilor**

În ce privește fundamentul controlului parlamentar, în doctrina actuală s-a susținut că Parlamentul trebuie să supravegheze modul în care se desfășoară conducerea treburilor statului, pentru ca aceasta să se mențină pe linia care corespunde cel mai mult aspirațiilor întregii colectivității naționale, forța adunării legiuitoare constând în puterea de a supraveghea în ansamblul său, acțiunea politică și administrativă a executivului, și chiar de a o întrerupe atunci când nu mai corespunde dezideratelor națiunii.

Astfel, potrivit **art. 111** din Constituția republicată consacrat informării Parlamentului:

*"(1) Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora. În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie.*

*(2) Membrii Guvernului au acces la lucrările Parlamentului. Dacă li se solicită prezența, participarea lor este obligatorie".*

Informarea deputaților și senatorilor reprezintă prima condiție a exercitării controlului parlamentar, datele oferite de această informare având rolul de a determina acțiunea parlamentarilor față de Guvern și

celelalte organe ale administrației publice.

Solicitările adresate nu pot depăși sfera activității guvernamentale și a administrației publice. Obligația de informare există numai dacă cererea vine din partea Președinților Camerelor sau comisiilor parlamentare, prin intermediul președinților acestora și nu din partea unui parlamentar.

Obligația de informare acționează și în sens invers, membrii Guvernului având acces la lucrările Parlamentului, iar atunci când li se solicită prezența, participarea lor fiind obligatorie, potrivit art. 111 alin. (2) din Constituția republicată.

O chestiune distinctă privește limitele cererii, care poate să vizeze doar situații ce țin obiectiv de natura controlului parlamentar și nu interese personale ale parlamentarilor, nefiind vorba de un atribut personal al acestora.

Astfel, o cerere privitoare la furnizarea de informații și documente făcută de președinții celor două Camere sau de președinții comisiilor parlamentare, fără dezbateri în plenul acestor organisme este apreciată ca fiind nulă de drept.

O atenție specială este acordată obligației de informare din partea autorităților administrației publice locale, știut fiind că la baza funcționării acestora se află autonomia locală, rezultat al descentralizării administrative, principii consacrate constituțional.

Deoarece exercitarea atribuțiilor acestora se supune numai tutelei administrative, adică controlului de legalitate realizat de prefect, în calitate de reprezentant al administrației centrale în teritoriu, cererile adresate de senatori sau deputați, în mod direct și în afara instituționalizării controlului parlamentar, autorităților administrației publice locale, sunt nule și neavenite.

În sfârșit, obiectul controlului îl reprezintă doar informațiile și documentele ce pot fi publice, în concordanță cu dispozițiile art. 31 din Constituție, care conferă dreptul oricărei persoane de a avea acces la orice informație de interes public.

Potrivit **art. 112** din Constituția republicată, astfel cum acesta a fost modificat și completat, fiind vorba în prezent de controlul parlamentar prin întrebări, interpelări și moțiuni simple:

*"(1) Guvernul și fiecare dintre membrii săi au obligația să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați sau de senatori, în condițiile prevăzute de regulamentele celor două Camere ale Parlamentului.*

*(2) Camera Deputaților sau Senatul poate adopta o moțiune simplă*

*prin care să-și exprime poziția cu privire la o problemă de politică internă sau externă ori, după caz, cu privire la o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări".*

Regulamentele Camerelor, înțeleg prin **întrebare** o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul și celelalte organe ale administrației publice înțeleg să comunice Camerei actele și informațiile solicitate sau, după caz, dacă au intenția să adopte o hotărâre într-o problemă anume.

Prin **interpelare** se înțelege, în principiu, o cerere adresată Guvernului, prin care se solicită explicații asupra politicii sale în probleme importante ale activității interne și externe.

Întrebările pot fi scrise și orale, iar cele scrise, la rândul lor, pot fi: întrebări la care răspunsul urmează a fi dat în scris și întrebări la care răspunsul se dă oral de la tribuna Camerei.

O altă formă specializată de control parlamentar asupra Guvernului și a administrației publice, reglementată însă în capitolul consacrat Parlamentului, o reprezintă **ancheta parlamentară**, fiecare Cameră putând institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale potrivit **art. 64 alin. (4)** din Constituția republicată, rămas neschimbat.

Pentru inițierea constituirii unei comisii de anchetă este necesară o treime din membrii fiecărei Camere, iar pentru înființarea propriu-zisă trebuie să voteze majoritatea deputaților sau a senatorilor, potrivit dispozițiilor din Regulamentele celor două Camere.

Următorul articol din Constituție, din capitolul consacrat raporturilor Parlamentului cu Guvernul, reglementează forma cea mai gravă de sancțiune care intervine în cazul răspunderii politice a Guvernului și anume, **demiterea prin retragerea crederii acordate de către Parlament**, prin procedura **moțiunii de cenzură**.

Guvernul "*răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia*", potrivit **art. 109 alin. (1)** din Constituția republicată.

**Moțiunea de cenzură este simetric opusă votului de încredere**, întrucât, prin adoptarea ei, Parlamentul retrage încrederea acordată Guvernului la investitură.

Potrivit **art. 113** din Constituția republicată:

*"(1) Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, pot retrage încrederea acordată Guvernului prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, cu votul majorității deputaților și senatorilor.*

*(2) Moțiunea de cenzură poate fi inițiată de cel puțin o pătime din numărul total al deputaților și senatorilor și se comunică Guvernului*

*la data depunerii.*

*(3) Moțiunea de cenzură se dezbate după 3 zile de la data când a fost prezentată în ședința comună a celor două Camere.*

*(4) Dacă moțiunea de cenzură a fost respinsă, deputații și senatorii care au semnat-o nu mai pot iniția, în aceeași sesiune o nouă moțiune de cenzură, cu excepția cazului în care Guvernul își angajează răspunderea potrivit articolului 114".*

Din analiza acestor dispoziții constituționale rezultă că moțiunea de cenzură cuprinde trei momente esențiale: inițierea, dezbaterea și supunerea la vot a acesteia

Ca o condiție obligatorie de validitate, moțiunea de cenzură poate fi inițiată de cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor. Pentru a se putea verifica îndeplinirea acestei condiții este necesar ca numele și prenumele semnatarilor să fie însoțite de calitatea de deputat sau de senator, grupul parlamentar de care aparțin și de semnătură.

Moțiunea de cenzură se prezintă Birourilor permanente ale celor două Camere și se comunică Guvernului de către Președintele Camerei Deputaților în ziua în care a fost depusă, pentru ca acesta, cunoscându-i conținutul să se poată apăra.

Convocarea are loc în maxim 5 zile, la ședința comună a celor două Camere, fiind prezentat textul moțiunii de cenzură. Dezbaterea propriu-zisă are loc în maxim trei zile de la prezentare, ocazie cu care se dă cuvântul primului-ministru sau unui alt ministru desemnat de acesta pentru a prezenta poziția Guvernului. Moțiunea de cenzură se adoptă cu votul majorității parlamentarilor, prin vot secret cu bile. Este o soluție simetrică cu cea privitoare la acordarea votului de încredere unui anumit Cabinet, realizată tot în ședința comună a celor două Camere, cu votul majorității parlamentarilor.

Dacă moțiunea de cenzură este admisă se ia act de aceasta, printr-o hotărâre a Parlamentului, semnată de Președinții celor două Camere, hotărâre care se înaintează Președintelui României în vederea declanșării procedurii de formare a unui nou Guvern.

Dacă moțiunea de cenzură este respinsă, cei care au inițiat-o nu mai pot depune o alta în aceeași sesiune, excepție făcând ipoteza angajării răspunderii Guvernului.

Potrivit **art. 114** din Constituția republicată, astfel cum acesta a fost completat

*"(1) Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege.*

*(2) Guvernul este demis dacă o moțiune de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, a declarației de politică generală sau a proiectului de lege, a fost votată în*

*condițiile articolului 113.*

*(3) Dacă Guvernul nu a fost demis potrivit alineatului (2), proiectul de lege prezentat, modificat sau completat. după caz, cu amendamente acceptate de Guvern, se consideră adoptat, iar aplicarea programului sau a declarației de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.*

*(4) În cazul în care Președintele României cere reexaminarea legii adoptate potrivit alineatului (3), dezbaterile acesteia se va face în ședința comună a celor două Camere."*

Cu alte cuvinte, dacă în termen de 3 zile se introduce o moțiune de cenzură, iar ulterior aceasta este adoptată, Guvernul va deveni demisionar. Dacă nu se depune moțiunea de cenzură sau dacă, deși introdusă, ea este respinsă la vot, proiectul de lege prezentat, (*modificat sau completat, după caz, cu amendamente acceptate de Guvern, potrivit completării aduse prin legea de revizuire*) se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devin obligatorii pentru Guvern.

Angajarea răspunderii politice a Guvernului reprezintă o procedură prin care, pentru a face față unor împrejurări deosebite, ce reclamă stabilirea de măsuri urgente, care sunt de competența Parlamentului, Guvernul urmărește adoptarea unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege, cu sprijinul majorității parlamentare pe care se întemeiază și în condiții de maximă celeritate.

Ipotezele de angajare a răspunderii Guvernului au fost grupate în două categorii: angajarea răspunderii asupra unui program sau unei declarații de politică generală și angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege.

Asemeni răspunderii politice a Guvernului și **răspunderea penală** a membrilor Guvernului cunoaște diferite soluții în constituțiile occidentale, trei elemente cu valoare de constantă fiind prezente în cazul acestei instituții: necesitatea punerii sub acuzare de către o autoritate publică, de regulă Parlamentul, competența de judecată revine fie Înaltei Curți de Casație și Justiție, fie Curții Constituționale, existența unor prevederi, a unor fapte și corespunzător a unor sancțiuni specifice, de unde ideea unei legi a responsabilității ministeriale.

Potrivit **art. 109 alin. (2) și (3)** din Constituția republicată:

*"(2) Numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor. Dacă s-a cerut urmărirea penală, Președintele României poate dispune suspendarea acestora din funcție. Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcție. Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție.*

*(3) Cazurile de răspundere și pedepsele aplicabile membrilor Guvernului sunt reglementate printr-o lege privind responsa-*

*bilitatea ministerială".*

Raportul comisiei se înscrie cu prioritate pe ordinea de zi a Camerei, legea impunând prezența obligatorie a celui în cauză la dezbateri, fără ca lipsa nemotivată a acestuia să împiedice însă desfășurarea lucrărilor.

Cel în cauză are dreptul să își expună punctul de vedere cu privire la fapta penală ce i se impută precum și asupra cererii de ridicare a imunității parlamentare dacă este cazul.

Dacă a avut loc trimiterea în judecată, **suspendarea din funcție** a membrului Guvernului devenit inculpat **operează de drept**. Dispozițiile constituționale se aplică deopotrivă membrilor Guvernului în funcție, cât și foștilor miniștri.

Un membru al Guvernului răspunde penal în următoarele situații:

- a)** pentru infracțiunile prevăzute de legea specială în materie;
- b)** pentru alte infracțiuni prevăzute în Codul penal sau în legi penale speciale săvârșite în exercițiul funcției sale;
- c)** pentru infracțiuni săvârșite în afara exercițiului funcției, potrivit dreptului comun.

De asemenea, **orice membru al Guvernului poate răspunde patrimonial**, potrivit dreptului comun al contenciosului administrativ, atunci când a cauzat o pagubă printr-un act administrativ ilegal sau printr-un refuz nejustificat de a soluționa o cerere.

## 9. ADMINISTRAȚIA CENTRALĂ DE SPECIALITATE

În România, ministerele formează al doilea eșalon al sistemului administrației publice, fiind organele centrale de specialitate care conduc și coordonează administrația publică în diferite domenii și ramuri de activitate.

Numărul lor este determinat de volumul sarcinilor administrației publice într-un domeniu sau altul de activitate, dar și de concepțiile și interesele politice ce se manifestă la cei aflați la guvernare. Ministerele îndeplinesc sarcinile de conducere și organizare pe baza și în condițiile legii.

Constituția României din 1991, revizuită și republicată în 2003, conține o secțiune distinctă cu privire la administrația publică centrală de specialitate, în capitolul consacrat administrației publice din titlul III (Autoritățile publice).

Potrivit **art. 116** din Constituția republicată, ministerele se organizează numai în subordinea Guvernului, iar alte organe de specialitate se pot organiza în subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ca autorități administrative autonome.

Administrația centrală de specialitate se compune din: administrația ministerială (ministerele) și administrația extraministerială (autoritățile administrative subordonate Guvernului sau ministerelor și autoritățile administrative autonome).

Potrivit **art. 117 alin. (1)** din Constituția republicată, ministerele se înființează, se organizează și funcționează potrivit legii.

Potrivit **Legii nr. 90/200** privind *organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor*, ministerele și miniștrii se aprobă de către Parlament prin acordarea votului de încredere la investitură, iar primul-ministru poate cere Parlamentului modificarea structurii Guvernului prin înființarea, desființarea sau după caz, divizarea ori comasarea unor ministere, situații care se supun votului Parlamentului, în condițiile investiturii.

Astfel, din interpretarea dispozițiilor mai sus menționate rezultă că, este posibilă crearea de noi ministere sau reorganizarea celor existente prin procedura de formare a unui nou Cabinet, atât ministerele, cât și miniștrii fiind supuși aprobării votului de încredere de către Parlament, cu ocazia investiturii.

În plus, dacă primul-ministru, intenționează să modifice structura Guvernului pe parcursul mandatului, intervenind într-o formă sau alta asupra numărului de ministere, va avea nevoie, din nou, de votul de încredere al Parlamentului, aspect consacrat expres în art. 85 alin. (3), nou introdus, din Constituția republicată.

Din dispozițiile legii rezultă că doar pentru organizarea și funcționarea ministerelor privind apărarea națională și ordinea publică sunt necesare legi speciale, putând fi adoptate implicit și ordonanțe, dacă Guvernul primește abilitare în acest scop, pentru restul ministerelor

fiind suficientă adoptarea unor hotărâri ale Guvernului.

Legea precizează și competența Guvernului de a aproba, prin hotărâre, "rolul, funcțiile, atribuțiile, structura organizatorică și numărul de posturi ale ministerelor", în raport de importanța, volumul, complexitatea și specificul acestora.

De asemenea, Legea nr. 90/2001 a recunoscut personalitatea juridică a ministerelor, precizând că acestea au sediul în municipiul București.

Conducerea ministerelor se exercită de miniștri, ajutați de unul sau mai mulți secretari de stat. Secretarii de stat exercită atribuțiile delegate de către ministru.

Potrivit unei completări recente aduse prevederilor legale de mai sus, în cadrul ministerelor, instituțiilor publice și al altor organe de specialitate ale administrației publice centrale poate fi utilizată și funcția de **subsecretar de stat**, potrivit hotărârii Guvernului privind organizarea și funcționarea acestora.

**Ministrul** reprezintă ministerul în raporturile cu celelalte autorități publice, cu persoanele juridice și fizice din țară și din străinătate, precum și în justiție.

Fiecare minister are și un **secretar general**, funcționar public de carieră, numit prin concurs sau examen, pe criterii de profesionalism, având drept principal scop al activității, asigurarea stabilității funcționării ministerului, continuitatea conducerii realizarea legăturilor funcționale între structurile ministerului.

Pe lângă ministru funcționează, ca organ consultativ, **colegiul ministerului**. Acesta se întrunește la cererea și sub președinția ministrului, pentru dezbaterăa unor probleme privind activitatea ministerului.

Componenta și regulamentul de funcționare al colegiului ministerului se aprobă ordin al ministrului.

De asemenea, în fiecare minister se organizează **cabinetul ministrului**, cu personal propriu, căruia nu i se aplică prevederile Legii privind Statutul funcționarilor publici.

În funcție de natura atribuțiilor, unele ministere pot avea în domeniul lor de activitate, **compartimente în străinătate**, stabilite prin hotărâre a Guvernului.

Ministerele pot avea în subordinea lor, **servicii publice deconcentrate** care funcționează în unitățile administrativ-teritoriale. Conducătorii acestora se numesc și se eliberează din funcție, de către ministru, cu avizul consultativ al prefectului.

Atribuțiile compartimentelor ministerelor se stabilesc prin



regulamentul de organizare și funcționare a ministerului aprobat prin ordin al ministrului.

**Miniștrii** îndeplinesc în domeniul lor de activitate următoarele **atribuții generale**, potrivit **art.53 alin.1 din Legea nr.90/2001**:

- a) organizează, coordonează și controlează aplicarea legilor, ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, a ordinelor și instrucțiunilor emise potrivit legii cu respectarea limitelor de autoritate și a principiului autonomiei locale a instituțiilor publice și a agenților economici;
- b) elaborează și avizează proiecte de lege, ordonanțe, hotărâri ale Guvernului, în condițiile stabilite prin metodologia aprobată de Guvern (*literă modificată prin Legea nr.250/2006 de modificare a Legii nr.90/2001*);
- c) acționează pentru aplicarea strategiei proprii a ministerului, integrată celei de dezvoltare economico-socială a Guvernului;
- d) fundamentează și elaborează propuneri pentru bugetul anual, pe care le înaintează Guvernului;
- e) urmăresc proiectarea și realizarea investițiilor din sistemul ministerului, în baza bugetului aprobat;
- f) reprezintă interesele statului în diferite organe și organisme internaționale, în conformitate cu acordurile și convențiile la care România este parte și cu alte înțelegeri stabilite în acest scop, și dezvoltă relații de colaborare cu organe și organizații similare din alte state și cu organizații internaționale ce interesează domeniul lor de activitate;
- g) inițiază și negociază, din împuternicirea Președintelui României sau a Guvernului, în condițiile legii, încheierea de convenții, acorduri și alte înțelegeri internaționale sau propun întocmirea formelor de aderare la cele existente;
- h) urmăresc și controlează aplicarea convențiilor și acordurilor internaționale la care România este parte și iau măsuri pentru realizarea condițiilor în vederea integrării în structurile europene sau în alte organisme internaționale;
- i) coordonează și urmăresc elaborarea și implementarea de politici și strategii în domeniile de activitate ale ministerului, potrivit strategiei generale a Guvernului;
- j) avizează, în condițiile legii, înființarea organismelor neguvernamentale și cooperează cu acestea în realizarea scopului pentru care au fost create;
- k) colaborează cu instituțiile de specialitate pentru formarea și perfecționarea pregătirii profesionale a personalului din sistemul lor;
- l) aprobă, după caz, editarea publicațiilor de specialitate și informare.

În ce privește **actele** emise la nivelul conducerii unipersonale a

unui minister legea precizează că, în exercitarea atribuțiilor ce-i revin, ministrul emite ordine și instrucțiuni, în condițiile legii.

Ministerele sunt privite în doctrină ca organe de ramură. După natura activității pe care o realizează sunt clasificate în:

- ministere cu activitate economică (de ex: Ministerul Economiei și Comerțului, Ministerul Agriculturii, Pădurilor, Apelor și Mediului, Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului),
- ministere cu activitate social-culturală și științifică (de ex: Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului, Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei)
- ministere cu activitate politico-administrativă (de ex: Ministerul Administrației și Internelor, Ministerul Afacerilor Externe).

La rândul lor, organele centrale de specialitate la care se referă **art.116 alin (2)** din Constituția republicată, se pot înființa, în subordinea Guvernului și a ministerelor, potrivit **art. 117 alin. (2)** din Constituția republicată, doar cu avizul Curții de Conturi, numai dacă legea le recunoaște această competență.

Înființarea **organelor administrației publice centrale de specialitate** cu alte denumiri decât ministerele a fost determinată fie de necesitatea desfășurării unei activități coordonate și unitare în rezolvarea unor probleme de specialitate, fie de volumul mai restrâns de activitate care nu reclama organizarea unui minister.

În ce privește **organizarea administrației centrale autonome**, Constituția republicată stabilește în **art. 117 alin. (3)**, principiul potrivit căruia, autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică.

Aceste structuri nu se subordonează ierarhic Guvernului, având de regulă, o conducere desemnată de către Parlament și fiind de regulă, obligate să depună rapoarte de activitate care sunt supuse dezbaterii și aprobării acestuia.

Cât privește denumirea concretă a autorităților administrative autonome, aceasta diferă de la o autoritate la alta: consiliu, serviciu, comisie, curte etc.

Sub aspectul structurii și al conducerii autorităților administrative autonome, aceasta poate fi colegială sau unipersonală.

Printre autoritățile administrative autonome se numără: Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Banca Națională a României, Consiliul Național al Audiovizualului, Serviciul Român de Informații, Serviciul de Informații Externe, Serviciul de Protecție și Pază ș.a. Unele dintre ele sunt prevăzute expres și în Constituție, cum ar fi de exemplu Consiliul Suprem de Apărare a Țării (art.119) sau Serviciul Român de Informații, Constituția referindu-se și la numirea directorului acestuia de către Parlament, la

propunerea Președintelui României, în art. 65 alin. (2) lit. h).

Toate aceste autorități administrative autonome, fie că sunt sau nu prevăzute expres în Constituție, sunt organizate și funcționează în baza unor legi organice. Acestea dispun de organe proprii de conducere stabilite prin actul de înființare, au o structură organizatorică proprie și atribuții de specialitate, care le fac să se deosebească de celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale.

Autoritățile administrative autonome apar ca organe de domeniu, care la rândul lor pot fi de trei categorii: organe de sinteză, organe de coordonare și organe de control.

**Legea nr. 24/2000** privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative stabilește expres în capitolul consacrat dispozițiilor generale, obligativitatea publicării în Monitorul Oficial al României, Partea 1, în vederea intrării lor în vigoare, a legilor și a celorlalte acte normative adoptate de Parlament, a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului, a actelor normative ale autorităților administrative autonome, precum și a ordinelor, a instrucțiunilor și a altor acte normative emise de organele administrației publice centrale de specialitate.

În ce privește sfera reglementării, ordinele, instrucțiunile și alte asemenea acte trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acestora.

În ce privește termenul de emiterere, ordinele și instrucțiunile se vor elabora în termenul prevăzut de actul superior sau, după caz, într-un termen util care să facă posibilă aducerea lor la îndeplinire.

Prin **instrucțiuni** se stabilesc reguli generale în ramura din competența ministerului, pentru structurile subordonate acestuia, iar **ordinele** reprezintă actele prin care miniștrii rezolvă anumite probleme concrete. **Circularele** sunt acte cu caracter explicativ și de îndrumare cu privire la modul în care trebuie să se desfășoare unele activități de competența ministerului, iar **rezoluțiile** sunt acte prin care se soluționează probleme concrete.

În legătură cu posibilitatea de control asupra actelor autorităților centrale de specialitate, acestea pot fi atacate în instanța de contencios administrativ potrivit art. 21 și art. 52 din Constituția republicată și Legii privind contenciosul administrativ.

## 10. ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

Spre deosebire de administrația publică centrală, competentă la nivelul întregii țări, administrația publică locală este competentă numai în limitele unității administrativ-teritoriale în care aceasta funcționează.

Autonomia locală este considerată ca fiind una dintre cele mai eficiente forme de autogestiune administrativă.

Dacă ne raportăm la principiile contemporane de organizare a administrației publice locale, vom reține că, organizarea administrației publice locale din România potrivit actualei Constituții se bazează pe aplicarea principiilor fundamentale dominante în prezent, nu doar în Europa, ci peste tot în lume.

Astfel, în doctrina administrativă se analizează în mod tradițional, principiul descentralizării prin raportare la cel al centralizării, deconcentrarea ca formulă intermediară și federalismul.

**Centralizarea** caracterizată prin dependența organelor locale de cele centrale ce stabilesc deciziile aplicabile în teritoriu, presupune o strictă subordonare.

Centralizarea administrativă fiind privită ca raportul natural al puterii centrale cu cea locală, opusul ei ar fi lipsa de raport, ceea ce nu e posibil.

Descentralizarea nu reprezintă opusul centralizării, ci micșorarea ei, diminuarea concentrării puterilor. Problema ce preocupă orice națiune este deci, cea a gradului de descentralizare necesar, ce variază după întinderea teritoriului, mărimea populației, condițiile economice și politice existente, tradiții etc.

**Descentralizarea** administrativă presupune existența unor persoane publice locale, desemnate de comunitatea teritoriului, cu atribuții proprii, ce intervin direct în gestionarea și administrarea problemelor colectivității, implicând autonomia locală.

Astfel, prin descentralizare se renunță la unitatea caracteristică centralizării, rezervându-se colectivităților locale, în primul rând, sarcina de a-și rezolva problemele și de a-și satisface interesele lor specifice.

**Deconcentrarea** constituie o măsură intermediară în procesul descentralizării, fiind privită ca transfer de atribuții de la centru la agenții puterii centrale aflați la conducerea diferitelor organisme locale; ea înseamnă mult mai puțin decât descentralizarea și presupune recunoașterea unei anumite puteri de decizie, în favoarea agenților statului repartizați pe întreg teritoriul țării (prefectul, serviciile exterioare ale ministerelor răspund ideii de deconcentrare).

În doctrina administrativă au fost în mod tradițional identificate

două forme ale descentralizării și anume: descentralizarea teritorială și descentralizarea tehnică sau prin servicii. Descentralizarea teritorială presupune existența unor autorități alese, la nivelul unităților administrativ-teritoriale, autorități ce dispun de competență materială generală. Descentralizarea tehnică sau prin servicii presupune existența unor persoane morale de drept public care prestează anumite servicii publice, distincte de masa serviciilor publice prestate de autoritățile statale.

Elementele descentralizării sunt: personalitatea juridică, rezolvarea propriilor afaceri, autonomie locală.

**Autonomia locală** reprezintă dreptul recunoscut unităților administrativ teritoriale de a-și satisface interesele proprii după cum consideră oportun, cu respectarea legalității, dar fără intervenția puterii centrale. Autonomia locală constituie principiul fundamental al organizării administrativ-teritoriale a unui stat.

Autonomia locală constituie un drept, iar descentralizarea administrativă este un sistem ce o presupune. Ea nu trebuie înțeleasă însă, în sensul unei libertăți totale, eliminarea oricărei intervenții a statului atunci când aceasta se dovedește necesară.

Autoritățile administrației publice centrale de specialitate sunt în exclusivitate autorități ale administrației de stat, în timp ce autoritățile administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale se împart în: servicii publice ale autorităților administrației publice de specialitate deconcentrate în unitățile administrativ-teritoriale și autorități administrative autonome ale comunelor, orașelor și județelor.

Trebuie să fie precizate în acest context dispozițiile **art. 3 alin. (3)** din Constituția republicată, rămase nemodificate, cu privire la teritoriu, conform cărora *"teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii"*.

Prin "organizarea administrativă a teritoriului" se înțelege delimitarea acestuia în "unități administrativ-teritoriale", în scopul situării autorităților administrației publice locale și județene, precum și a instanțelor judecătorești, ca și în scopul aplicării principiilor autonomiei locale și al descentralizării serviciilor publice. Ordinea nominalizării unităților administrativ-teritoriale nu este întâmplătoare, comuna și orașul constituind unitățile de bază

În ce privește organizarea administrativă a teritoriului se află încă în vigoare lege anterioară regimului constituțional actual și anume, **Legea nr. 2/1968** organizarea administrativă a României.

Constituția României din 1991, revizuită și republicată în 2003,

reglementează administrația publică locală în patru articole și anume: **art.120** (Principii de bază) **art.121** (Autorități comunale și orășenești), **art.122** (Consiliul județean) și **art.123** (Prefectul).

În ce privește însă, alegerea autorităților administrației publice locale, organizarea și funcționarea fiecărei autorități a administrației publice situată la nivelul unităților administrativ-teritoriale, Constituția face trimitere la dispozițiile legii.

Dacă ne raportăm la **art. 73 alin. (3) lit. o)** din Constituția republicată, potrivit căruia "organizarea administrației publice locale a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală" se reglementează prin lege organică, constatăm că în această materie, era necesară adoptarea unei legi organice, cerință respectată de Legea nr. 215/2001.

În **art. 120** din secțiunea a doua (Administrația publică locală) din capitolul V consacrat administrației publice, ca urmare a modificării și completării aduse prin legea de revizuire sunt prevăzute cele trei principii de bază pe care se întemeiază administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale și anume: descentralizarea, autonomia locală și deconcentrarea serviciilor publice.

Autonomia locală reprezintă un principiu constituțional, dar și un mod de organizare a administrației colectivităților locale, care are o aplicare general valabilă la nivelul întregului sistem al administrației publice locale.

Conținutul principiului autonomiei locale se regăsește atât în activitatea administrației publice locale românești cât și în raporturile dintre autoritățile comunale, orășenești și județene precum și în relațiile dintre acestea și autoritățile administrației publice deconcentrate

În acord cu standardele europene, **art. 120** consacrat principiilor de bază aplicabile administrației publice locale este completat cu un nou alineat potrivit căruia: "*În unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere semnificativă se asigură folosirea limbii minorității naționale respective în scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile prevăzute de legea organică*".

Legea administrației publice locale, **nr. 215/2001**, actualul cadru legislativ în materia regimului general al autonomiei locale, precum și al organizării și funcționării autorităților administrației publice locale, adaugă celor trei principii constituționale, alte trei principii și anume: eligibilitatea autorităților administrației publice locale, legalitatea și consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Autonomia locală, de altfel cel mai important principiu din care decurg toate celelalte, este definită în lege: "**dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul**

## **colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii".**

Acest drept se exercită de către consiliile locale și primari, precum și de consiliile județene, autorități ale administrației publice locale alese prin vot universal direct, secret și liber exprimat, în condițiile legii. Prin colectivitate se înțelege totalitatea locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială

Competențele și atribuțiile autorităților administrației publice locale se stabilesc numai prin lege. Aceste competențe sunt depline și exclusive, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.

Raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune și orașe și autoritățile administrației publice de la nivel județean se bazează pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregului județ. În relațiile dintre autoritățile administrației publice locale și consiliul județean pe de-o parte, precum și între consiliul local și primar pe de altă parte nu există raporturi de subordonare.

Comunele, orașele și județele sunt unități administrativ-teritoriale în care se exercită autonomia locală și în care se organizează și funcționează autorități ale administrației publice locale, potrivit legii.

Aceste unități administrativ-teritoriale au personalitate juridică. În calitate de persoane juridice civile, ele au în proprietate bunuri din domeniul privat, iar în calitate de persoane juridice de drept public, ele sunt proprietare ale bunurilor din domeniul public de interes local sau județean și emit acte administrative de autoritate.

Potrivit legii, *"comunele, orașele și județele sunt persoane juridice de drept public. Acestea au patrimoniu propriu și capacitate juridică deplină"*.

În ce privește principiul eligibilității, acesta se regăsește de o manieră indirectă în dispozițiile constituționale din art. 121 și art. 122 care prevăd alegerea consiliilor locale, a consiliilor județene și a primarilor, în condițiile legii. Puterea lor nu provine de la stat, ci, dimpotrivă, își trage forța din voința alegătorilor care sunt reprezentați prin aceste autorități.

*"Consiliile locale și județene se aleg pe circumscripții electorale prin vot exprimat pe baza reprezentării proporționale, în cadrul unui scrutin de listă."*

*Primarii comunelor și orașelor sunt aleși pe circumscripții electorale prin vot exprimat pe baza scrutinului uninominal."*

Principiul legalității este garantat în sensul respectării sale, la nivelul administrației publice locale prin consacrarea răspunderii juridice și prin aplicarea de sancțiuni disciplinare, administrative, materiale, contravenționale și penale, după caz, atunci când sunt încălcate normele legale.

Principiul consultării cetățenilor decurge din autonomia locală, deoarece organizarea referendumului local reprezintă o veritabilă caracteristică a acesteia. Procedura de organizare și desfășurare a referendumului, atât a celui național, cât și a celui local, este prevăzută de **Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului**.

Potrivit Legii administrației publice locale, consiliile locale, comunale și orașenești sunt autorități deliberative, iar primarii sunt autorități executive, dispoziție din care rezultă caracterul de organ colegial al consiliului local, în raport cu cel de organ unipersonal al primarului.

De asemenea, potrivit legii: "*În scopul asigurării autonomiei locale autoritățile administrației publice locale au dreptul să instituie și să perceapă impozite și taxe locale, să elaboreze și să aprobe bugetele de venituri și cheltuieli ale comunelor, orașelor și județelor, în condițiile legii*".

Raportat la instrumentele concrete, la domeniile de activitate care se află la îndemâna autorităților administrației publice locale, potrivit competenței stabilite prin lege, pentru realizarea acestor deziderate și îndeplinirea efectivă a rolului stabilit de constituent și de legiuitor, au fost identificate mai multe **funcții** exercitate de autoritățile locale alese ce pot fi grupate în trei mari categorii de natură politică, administrativă și economico-financiară



# 11. CONSILIUL LOCAL.

## 11.1. Constituirea, competența și funcționarea.

Dacă în varianta inițială a Legii nr. 70/1991 privind alegerile locale doar consiliile locale au fost alese prin vot direct, consiliile județene fiind alese prin vot indirect, Legea nr. 24/1996 de modificare și completare a Legii nr.70/1991 va generaliza principiul alegerii directe și pentru consiliile județene.

Astfel, potrivit art. 1 din Legea nr. 70/1991 republicată în 1996 privind alegerile locale: "*Consiliile locale, consiliile județene, primarii și Consiliul general al Municipiului București se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Viceprimarii se aleg prin vot indirect de către consiliile locale*".

Consiliul General al Municipiului București este compus din 55 de membri.

În ce privește **condițiile de eligibilitate**, stabilite de Constituție și de Legea alegerilor locale vom reține că, pentru a fi ales consilier, persoana fizică trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții:

- să aibă calitatea de alegător;
- să aibă vârsta de cel puțin 23 de ani;
- să aibă domiciliul în comuna sau orașul unde candidează;
- să nu aibă funcția de magistrat (judecător sau procuror);
- să nu fie militar activ ori alt funcționar căruia îi este interzisă asocierea în partide politice

În plus, în cazul candidaților independenți mai există și condiția listei susținătorilor.

Potrivit dispozițiilor unui titlu din Legea nr.161/2003, vizând regimul incompatibilităților în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice, **funcția de consilier local sau județean este incompatibilă cu:**

- a)** funcția de primar sau viceprimar;
- b)** funcția de prefect sau subprefect;
- c)** calitatea de funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă în aparatul propriu al consiliului local respectiv sau în aparatul propriu al consiliului județean ori al prefecturii din județul respectiv;
- d)** funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, asociat, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la regiile autonome și societățile comerciale de interes local înființate sau aflate sub autoritatea consiliului local ori al consiliului județean respectiv sau la regiile autonome și societățile comerciale de interes național care își au sediul sau care dețin filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

**e)** funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la o societate comercială de interes local ori la o societate comercială de interes național care își are sediul sau care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

**f)** funcția de reprezentant al statului la o societate comercială care își are sediul ori care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

**g)** calitatea de deputat sau senator;

**h)** funcția de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat și funcțiile asimilate acestora.

La aceste incompatibilități, Legea nr.161/2003 mai adaugă și altele, cu precizarea expresă că o persoană nu poate exercita în același timp un mandat de consilier local și un mandat de consilier județean.

Potrivit **art. 31** din Legea administrației publice locale, prevede

*"(1) **Constituirea consiliilor locale** se face în termen de 25 de zile de la data desfășurării alegerilor. Convocarea consilierilor locali aleși și validați în funcție se face de către prefect, în maximum 5 zile de la pronunțarea hotărârii de validare, în condițiile art.30. la ședința de constituire participă prefectul sau reprezentantul său, precum și primarul sau, după caz, candidatul declarat câștigător la alegerile pentru funcția de primar.*

*(2) Ședința se desfășoară în condiții legale dacă participă cel puțin majoritatea consilierilor locali aleși și validați. În cazul în care nu se poate asigura această majoritate, ședința se va organiza, în aceleași condiții, peste 3 zile, la convocarea prefectului. Dacă nici la a doua convocare reunirea nu este legal constituită, se va proceda la o nouă convocare de către prefect, peste alte 3 zile, în aceleași condiții.*

*(3) În situația în care consiliul local nu se poate reuni nici la a treia convocare din cauza absenței nemotivate a consilierilor locali, instanța va declara vacante, prin hotărâre, locurile consilierilor locali aleși, care au lipsit nemotivat la oricare dintre cele trei convocări. Sesizarea instanței se face de către prefect în maximum 3 zile de la data ședinței, pe baza procesului verbal al ședinței, întocmit de secretarul unității administrativ-teritoriale. Hotărârea instanței se pronunță în maximum 3 zile de la primirea sesizării din partea prefectului și poate fi atacată cu recurs la instanța competentă. În cazul în care locurile declarate vacante, potrivit procedurii de mai sus, nu pot fi ocupate cu supleanții înscriși pe listele de candidați respective, potrivit legii, se organizează alegeri parțiale pentru completare, în termen de 90 de zile.*

*(4) Lucrările ședinței de constituire sunt conduse de cel mai în vârstă consilier local, ajutat de cei mai tineri 2 consilieri locali, cu asistența de specialitate a secretarului unității administrativ-teritoriale, care întocmește procesul-verbal al ședinței.*

*(5) Absența consilierilor locali de la ședința de constituire este considerată motivată dacă se face dovada că aceasta a intervenit din*

*cauza unei boli sau a unor evenimente de forță majoră care au făcut imposibilă prezența acestora."*

Consiliul este considerat legal constituit dacă majoritatea consilierilor locali validați au depus jurământul.

După declararea ca legal constituit, consiliul local alege dintre membrii săi, prin votul deschis al majorității consilierilor în funcție, un președinte de ședință, pe o perioadă de cel mult 3 luni, pentru a conduce ședințele consiliului și a semna hotărârile adoptate de acesta.

Potrivit art. 121 alin. (2) din Constituția republicată:

*"Consiliile locale și primarii funcționează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și din orașe".*

Prin urmare, consiliul local are atribuții de natură administrativă și financiară în orice domeniu, dacă nu există vreo interdicție expresă a legii.

Legea enumeră nu mai puțin de 26 de atribuții principale ale consiliului local.

De regulă, acestea sunt grupate pe mai multe categorii, în funcție de specificul activității la care se referă:

**a) atribuții privind organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al primarului, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes local și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes local:**

- aprobă statutul comunei, orașului sau municipiului, precum și regulamentul de organizare și funcționare al consiliului local;
- aprobă, în condițiile legii, la propunerea primarului, înființarea, organizarea și statul de funcții ale aparatului de specialitate al primarului, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes local, precum și reorganizarea și statul de funcții ale regiilor autonome de interes local;
- exercită, în numele unității administrativ-teritoriale, toate drepturile și obligațiile corespunzătoare participațiilor deținute la societăți comerciale sau regii autonome, în condițiile legii.

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

- aprobă, la propunerea primarului, bugetul local, virările de credite, modul de utilizare a rezervei bugetare și contul de încheiere a exercițiului bugetar;
- aprobă, la propunerea primarului, contractarea și/sau garantarea împrumuturilor, precum și contractarea de datorie publică locală prin emisiuni de titluri de valoare, în numele unității administrativ-teritoriale, în condițiile legii;

- stabilește și aprobă impozitele și taxele locale, în condițiile legii;
- aprobă, la propunerea primarului, documentațiile tehnico-economice pentru lucrările de investiții de interes local, în condițiile legii;
- aprobă strategiile privind dezvoltarea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale.;
- asigură realizarea lucrărilor și ia măsurile necesare implementării și conformării cu prevederile angajamentelor asumate în procedul de integrare europeană în domeniul protecției mediului și gospodăririi apelor pentru serviciile furnizate cetățenilor.

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

- hotărăște darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică a comunei, orașului sau municipiului, după caz, precum și a serviciilor publice de interes local, în condițiile legii;
- hotărăște vânzarea, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate privată a comunei, orașului sau municipiului, după caz, în condițiile legii;
- avizează sau aprobă, în condițiile legii, documentația de amenajare a teritoriului și urbanism ale localităților;
- atribuie sau schimbă, în condițiile legii, denumiri de străzi, de piețe și de obiective de interes public local;

**d) atribuții privind gestionarea serviciilor furnizate către cetățeni:**

- asigură, potrivit competențelor sale și în condițiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes local privind:
  - educația;
  - serviciile sociale pentru protecția copilului, a persoanelor cu handicap, a persoanelor vârstnice, a familiei și a altor persoane sau grupuri aflate în nevoie socială;
  - sănătatea;
  - cultura;
  - tineretul;
  - sportul;
  - ordinea publică;
  - situațiile de urgență;
  - protecția și refacerea mediului;
  - conservarea, restaurarea și punerea în valoare a monumentelor istorice și de arhitectură, a parcurilor, grădinilor publice și rezervațiilor naturale;
  - dezvoltarea urbană;
  - evidența persoanelor;
  - podurile și drumurile publice;

- serviciile comunitare de utilitate publică: alimentare cu apă, gaz natural, canalizare, salubritate, energie termică, iluminat public și transport public local, după caz;
- serviciile de urgență de tip salvamont, salvamar și de prim ajutor;
- activitățile de administrație social-comunitară;
- locuințele sociale și celelalte unități locative aflate în proprietatea unității administrativ-teritoriale sau în administrarea sa;
- punerea în valoare, în interesul comunității locale, a resurselor naturale de pe raza unității administrativ-teritoriale;
- alte servicii publice stabilite prin lege.
- hotărăște acordarea de sporuri și altor facilități, potrivit legii, personalului sanitar și didactic;
- sprijină, în condițiile legii, activitatea cultelor religioase;
- poate solicita informări și rapoarte de la primar, viceprimar și de la șefii organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local;
- aprobă construirea locuințelor sociale, criteriile pentru repartizarea locuințelor sociale și a utilităților locative aflate în proprietatea sau în administrarea sa;
- poate solicita informări și rapoarte specifice de la primar și de șefii organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local;

**e) atribuții privind cooperarea interinstituțională pe plan intern și extern:**

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

În ce privește **organizarea și funcționarea consiliilor locale**, legiuitorul constituant nu a prevăzut nici un fel de dispoziții, nici măcar durata mandatului, lăsând aceste aspecte pe seama legii organice în materie.

**Consiliul local** este ales pe o perioadă de "4 ani, mandat ce poate fi prelungit, prin lege organică, în caz război sau de catastrofă.

*Mandatul consiliului local se exercită de la data constituirii până la data declarării ca legal constituit a consiliului nou-ales" (art.38 din Legea nr.215/2001, republicată).*

Consiliul local se întrunește în **ședințe ordinare**, lunar, la convocarea primarului și în **ședințe extraordinare**, la cererea primarului sau a cel puțin unei treimi din numărul membrilor consiliului.

Convocarea consiliului local se face în scris, prin intermediul secretarului unității administrativ-teritoriale, cu cel puțin 5 zile înaintea ședințelor ordinare sau cu cel puțin 3 zile înainte de ședințele extraordinare. În caz de forță majoră și de maximă urgență pentru rezolvarea intereselor locuitorilor comunei sau ai orașului convocarea consiliului local se poate face de îndată.

Ordinea de zi a ședinței consiliului local se aduce la cunoștință locuitorilor comunei sau ai orașului prin mass-media sau prin orice alt mijloc de publicitate.

În comunele sau orașele în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, ordinea de zi se aduce la cunoștință publică și în limba maternă a cetățenilor aparținând minorității respective.

Ședințele consiliului local sunt legal constituite dacă este prezentă majoritatea consilierilor în funcție, prezența fiind obligatorie.

Ședințele consiliului local sunt conduse de un consilier ales în condițiile deja precizate. Ședințele consiliului local sunt publice.

Lucrările ședințelor se desfășoară în limba română, limba oficială a statului. În consiliile locale în care consilierii aparținând unei minorități naționale reprezintă cel puțin o cincime din numărul total, la ședințele de consiliu se poate folosi și limba maternă.

În toate cazurile, documentele ședințelor de consiliu se întocmesc în limba română.

*"Dezbaterile din ședințele consiliului local, precum și modul în care și-a exercitat votul fiecare consilier se consemnează într-un proces verbal semnat de consilierul care conduce ședințele de consiliu și de secretarul unității administrativ teritoriale".*

Prin aceste semnături, președintele de ședință și secretarul comunei sau orașului își asumă responsabilitatea veridicității celor consemnate.

## **11.2. Actele și răspunderea consiliului local**

### **11.2.1. Actele consiliului local**

Actele organelor colegiale sunt denumite **hotărâri** sau

**regulamente**, iar actele organelor de conducere unipersonală, în funcție de calitatea pe care o deține persoana emitentă a actului, sunt denumite **dispoziții, ordine, decrete** etc.

În exercitarea atribuțiilor ce îi revin consiliul local adoptă **hotărâri**, cu votul majorității membrilor prezenți, în afară de cazurile în care legea sau regulamentul de organizare și funcționare a consiliului cere o altă majoritate.

Potrivit **art.45 alin 2** din Legea nr.215/2001 republicată, se adoptă cu votul majorității consilierilor locali în funcție:

- a. hotărârile privind bugetul local;
- b. hotărârile privind contractarea de împrumuturi, în condițiile legii;
- c. hotărârile prin care se stabilesc impozite și taxe locale;
- d. hotărârile privind participarea la programe de dezvoltare județeană, regională, zonală sau de cooperare transfrontalieră;
- e. hotărârile privind organizarea și dezvoltarea urbanistică a localităților și amenajarea teritoriului;
- f. hotărârile privind asocierea sau cooperarea cu alte autorități publice, cu persoane juridice române sau străine.

Hotărârile privind patrimoniul se adoptă cu votul a două treimi din numărul total al consilierilor în funcție.

Prin urmare, în ce privește cvorumul necesar pentru adoptarea hotărârilor consiliului local, regula o reprezintă majoritatea simplă sau relativă, jumătate plus unul din cei prezenți, adică din cei care trebuie să participe la ședință pentru ca aceasta să se desfășoare legal.

De la această regulă, legea stabilește o serie de excepții, prevăzând situațiile în care este obligatorie adoptarea unor hotărâri, fie cu majoritatea absolută, adică majoritatea consilierilor în funcție, fie cu majoritatea calificată de două treimi din numărul consilierilor în funcție.

De asemenea, legea prevede posibilitatea consiliului local de a stabili ca unele hotărâri să fie luate prin vot secret, cu precizarea că hotărârile cu caracter individual cu privire la persoane trebuie să fie luate întotdeauna prin vot secret, cu excepțiile prevăzute de lege.

Legea prevede o serie de incompatibilități, stabilind că anumiți consilieri, în anumite situații, trebuie să se abțină de la deliberare și votare.

Astfel, potrivit textului legal, *"nu poate lua parte la deliberarea și adoptarea hotărârilor consilierul care, fie personal, fie prin soț, soție, afini sau rude până la gradul al patrulea inclusiv, are un interes patrimonial în problema supusă dezbaterilor consiliului local"*. Prevederea este urmată imediat de sancțiune. Hotărârile adoptate cu încălcarea acestor dispoziții sunt nule de drept, nulitatea putând fi constatată de instanța de contencios administrativ. Acțiunea poate fi introdusă de orice persoană interesată.

Hotărârile consiliului local se semnează de președintele de ședință și se contrasemnează, pentru legalitate, de către secretar. În cazul în care președintele de ședință lipsește sau refuză să semneze, hotărârea consiliului local se semnează de 3-5 consilieri locali.

Secretarul unității administrativ-teritoriale nu va contrasemna hotărârea în cazul în care consideră că aceasta este ilegală. În acest caz, secretarul va expune consiliului local opinia sa motivată, care va fi consemnată în procesul-verbal al ședinței.

Secretarul va comunica hotărârile consiliului local, primarului și prefectului, de îndată, dar nu mai târziu de 3 zile de la data adoptării.

Hotărârile consiliului local sunt acte administrative în mod indiscutabil, legea stabilind o distincție în ce privește momentul intrării lor în vigoare după cum au caracter individual sau normativ.

Potrivit art. 49 din lege: "Hotărârile cu caracter normativ devin obligatorii și produc efecte juridice de la data aducerii lor la cunoștință publică, iar cele individuale de la data comunicării. Aducerea la cunoștință publică a hotărârilor cu caracter normativ se face în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect.

### ***11.2.2. Răspunderea consilierilor locali***

În ce privește răspunderea consilierilor și a consiliului local, după ce se prevede expres că, în exercitarea mandatului consilierii sunt în serviciul colectivității locale este stabilită "răspunderea solidară a consilierilor pentru activitatea consiliului local din care fac parte sau, după caz, în nume propriu, pentru activitatea desfășurată în activitatea mandatului, precum și pentru hotărârile pe care le-au votat".

Pentru a se cunoaște situația exactă a celor care au votat, legea dispune expres, obligația consemnării în procesul-verbal al ședinței consiliului local, a rezultatului votului și, la cererea consilierilor, a votului nominal.

Suspendarea mandatului de consilier intervine de drept numai în cazul în care acesta a fost arestat preventiv. Măsura arestării preventive se comunică de îndată de către instanța de judecată prefectului care, prin ordin, constată suspendarea mandatului. Aceasta durează până la încetarea situației prevăzute anterior. În cazul în care consilierul local este găsit nevinovat, el va avea dreptul la despăgubiri în condițiile legii.

Sunt identificate următoarele forme de răspundere a unui consilier: o răspundere administrativ-disciplinară constând fie în declararea vacantă a locului de consilier, fie în suspendarea din funcție, fie în alte sancțiuni prevăzute în regulamentul de funcționare a consiliului; o



răspundere administrativ-patrimonială ce constă în repararea prejudiciului cauzat printr-un act administrativ și o răspundere penală.

În ce privește sancțiunea dizolvării consiliului local, potrivit **art. 55** din lege, consiliul local poate fi dizolvat de drept sau prin referendum local.

Consiliul local se dizolvă de drept

- a. în cazul în care acesta nu se întrunește timp de două luni consecutiv;
- b. în cazul în care nu a adoptat în 3 ședințe ordinare consecutive nicio hotărâre;
- c. în situația în care numărul consilierilor locali se reduce sub jumătate plus unu și nu se poate completa prin supleanți

Primarul, viceprimarul, secretarul unității administrativ-teritoriale sau orice altă persoană interesată sesizează instanța de contencios administrativ, iar instanța analizează situația de fapt și se pronunță cu privire la dizolvarea consiliului local.. hotărârea instanței este definitivă și se comunică prefectului.

Consiliul local poate fi dizolvat și prin referendum local care se organizează ca urmare a cererii adresate în acest sens prefectului de către cel puțin 25% din numărul cetățenilor cu drept de vot înscriși pe listele electorale ale unității administrativ-teritoriale.

Data pentru organizarea alegerii noului consiliu local se stabilește de Guvern la propunerea prefectului, în termen de maximum 90 de zile de la rămânerea definitivă și irevocabilă a hotărârii judecătorești prin care s-a constatat dizolvarea consiliului local sau, după caz, de la validarea rezultatelor referendumului.

Până la constituirea noului consiliu local, primarul, sau în absența acestuia, secretarul unității administrativ-teritoriale va rezolva problemele curente ale comunei, orașului sau municipiului, potrivit competențelor și atribuțiilor ce îi revin potrivit legii.

## **12. PRIMARUL ȘI VICEPRIMARUL. SECRETARUL UNITĂȚII ADMINISTRATIV-TERITORIALE**

Potrivit **Legii nr. 215/2001** *privind administrația publică locală*, comunele și orașele au câte un primar și un viceprimar, iar orașele

reședință au câte 2 viceprimari, aleși în condițiile legii. Viceprimarii nu pot fi în același timp consilieri.

Validarea alegerii primarului se face potrivit dispozițiilor art.30 alin1-5 din Legea nr.215/2001 care se referă la validarea consilierilor locali și care se aplică în mode corespunzător.

După validare, primarul depune în fața consiliului, jurământul de credință, iar dacă refuză este considerat demisionat de drept.

Invalidarea alegerii primarului se pronunță numai în cazul în care se constată încălcarea condițiilor de eligibilitate sau dacă alegerea s-a făcut prin fraudă electorală.

În caz de invalidare a alegerii primarului, la propunerea prefectului, Guvernul va stabili data alegerilor în termen de cel mult 90 de zile de la data invalidării sau, după caz, de la data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești, în condițiile legii.

Potrivit legii, "*primarul îndeplinește o funcție de autoritate publică*".

Au fost identificate trei categorii de **sarcini** ale primarului, în calitate de autoritate executivă a consiliului local, în vederea realizării autonomiei locale și anume: de reprezentare, de executiv al consiliului local și de șef al administrației locale și a aparatului propriu de specialitate.

În funcție de specificul activității la care se referă, atribuțiile primarului, prevăzute în **art. 63** din Legea administrației publice locale, nr. 215/2001 pot fi clasificate în mai multe categorii:

- atribuții exercitate în calitate de reprezentant al statului;
- atribuții referitoare la relația cu consiliul local;
- atribuții referitoare la bugetul local;
- atribuții privind serviciile publice asigurate cetățenilor;
- alte atribuții stabilite prin lege.

În calitate de autoritate ce reprezintă puterea statală la nivelul localității, primarul exercită atribuțiile de autoritate tutelară și de ofițer de stare civilă, sarcinile ce-i revin din actele normative privitoare la recensământ, la organizarea și desfășurarea alegerilor, la luarea măsurilor de protecție civilă etc.

Prestigiul de care se bucură primarul se manifestă și printr-un semn distinctiv al acestuia, și anume, o eșarfă în culorile drapelului național, pe care acesta este obligat să o poarte la solemnități, ceremonii publice și celebrarea căsătoriilor.

Legea administrației publice locale enumeră expres atribuțiile pe care primarul le delegă viceprimarului sau, după caz, viceprimarilor, prin dispoziție emisă în cel mult 30 de zile de la validare.

În ce privește actele primarului, **art. 68 alin.1** din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală, republicată, prevede că: *"în exercitarea atribuțiilor sale, primarul emite dispoziții cu caracter normativ sau individual. Acestea devin executorii după ce sunt aduse la cunoștință publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate, după caz"*.

Actele administrative cu caracter normativ emise de primar vor produce efecte după ce vor fi aduse la cunoștință publică în formele consacrate legislativ (publicare în Monitorul Oficial, publicare în presa locală sau afișare în locuri special amenajate etc.).

Actele administrative individuale emise de primar se comunică celor interesați și își produc efecte din momentul comunicării.

Ca și în cazul hotărârilor consiliului local, dispozițiile primarului cu caracter normativ se aduc la cunoștință publică în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect, adică exact termenul aflat la dispoziția prefectului pentru a lua o decizie privind atacarea actului respectiv la instanța de contencios administrativ.

**Mandatul primarului** este de 4 ani și se exercită până la depunerea jurământului de primarul nou ales, putând fi prelungit prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă.

**Mandatul primarului încetează** de drept în condițiile legii statutului aleșilor locali, precum și în următoarele situații.

- dacă se află în imposibilitatea exercitării funcției datorită unei boli grave certificate, care nu permite desfășurarea activității în bune condiții timp de 6 luni pe parcursul unui an calendaristic;
- dacă acesta nu își exercită, în mod nejustificat, mandatul timp de 45 de zile consecutiv.

În toate aceste cazuri, prefectul, prin ordin, ia act de încetarea mandatului primarului.

O noutate adusă de Legea administrației publice locale nr. 215/2001 o constituie posibilitatea **înlăturării primarului pe calea referendumului local**, pe principiul simetriei juridice. Mandatul primarului încetează, de asemenea, înainte de termen ca urmare a rezultatului unui referendum local, organizat în condițiile legii.

Referendumul este considerat valabil dacă s-au prezentat la urne cel puțin jumătate plus unul din numărul total al locuitorilor cu drept de vot și s-au pronunțat în favoarea încetării mandatului primarului cel puțin jumătate plus unul din numărul total al locuitorilor cu drept de vot.

**Suspendarea mandatului primarului** intervine de drept numai în cazul arestării sale preventive. Potrivit actualei reglementări, măsura arestării preventive se comunică de îndată de către instanța de judecată

prefectului care, prin ordin, constată suspendarea mandatului. Ordinul de suspendare se comunică de îndată primarului. Suspendarea durează până la încetarea situației arătate anterior. Dacă primarul suspendat din funcție a fost găsit nevinovat, acesta are dreptul la despăgubiri, în condițiile legii.

**Statutul viceprimarului** este reglementat în câteva articole distincte în conținutul noii reglementări. Ca natură juridică, viceprimarul nu este o autoritate a administrației publice locale, întrucât legea nu îi conferă atribuții proprii, pentru a căror exercitare să emită acte administrative de autoritate. El îl ajută pe primar, care îi și deleagă unele din atribuțiile sale.

Potrivit Legii *"consiliul local alege din rândul membrilor săi viceprimarul, respectiv viceprimarii, cu votul secret al majorității consilierilor în funcție.*

**Durata mandatului viceprimarului** este egală cu cea a mandatului consiliului local.

**Schimbarea din funcție a viceprimarului** se poate face de către consiliul local, la propunerea primarului sau a unei treimi din numărul consilierilor în funcție, prin hotărâre adoptată cu votul majorității consilierilor în funcție"(subl.ns.)

Față de dispozițiile legale în vigoare în doctrină au fost identificate **două categorii de atribuții ale viceprimarului**, și anume: atribuții delegate de primar în cel mult 30 de zile de la validare și atribuții exercitate în principal de primar, dar care pot fi delegate și viceprimarului.

**Mandatul său încetează de drept** în aceleași condiții în care încetează de drept mandatul primarului, cu excepția referendumului. În cazul încetării mandatului viceprimarului, consiliul local ia act de aceasta și alege un nou viceprimar.

Potrivit Legii administrației publice locale nr. 215/2001 *fiecare unitate administrativ-teritorială și subdiviziune administrativ-teritorială a municipiilor are un **secretar salarizat** din bugetul local.*

*Secretarul comunei, orașului și al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiilor este funcționar public de conducere, cu studii superioare juridice sau administrative".*

Potrivit Legii administrației publice locale, secretarul nu poate fi membru al unui partid politic, sub sancțiunea eliberării din funcție. Funcția de secretar se ocupă pe bază de concurs sau de examen, după caz, iar numirea se face de către prefect.

Secretarul se bucură de *stabilitate în funcție*, în condițiile legii.

Printre **atribuțiile principale** ale secretarului enumerăm:

a. avizează, pentru legalitate, dispozițiilor primarului și ale

- președintelui consiliului județean, hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului județean;
- b. participă la ședințele consiliului local, respectiv ale consiliului județean;
  - c. asigură gestionarea procedurilor administrative privind relația dintre consiliul local și primar, respectiv consiliul județean și președintele acestuia, precum și între aceștia și prefect;
  - d. organizează arhiva și evidența statistică a hotărârilor consiliului local și a dispozițiilor primarului, respectiv a hotărârilor consiliului județean și a dispozițiilor președintelui consiliului județean;
  - e. asigură transparența și comunicarea către autoritățile, instituțiile publice și persoanele interesate a actelor prevăzute la lit a) în condițiile Legii nr.544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, cu modificările și completările ulterioare;
  - f. asigură procedurile de convocare a consiliului local, respectiv a consiliului județean și efectuarea lucrărilor de secretariat, comunică ordinea de zi, întocmește procesul-verbal al ședințelor consiliului local, respectiv ale consiliului județean și redactează hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului județean;
  - g. pregătește lucrările supuse dezbaterii consiliului local, respectiv a consiliului județean și comisiilor de specialitate ale acestuia;
  - h. alte atribuții prevăzute de lege sau însărcinări date de consiliul local, de primar, de consiliul județean sau de președintele consiliului județean, după caz.

Legea nu a stabilit, însă, nici o sancțiune aplicabilă secretarului, în cazul care acesta nu respectă această obligație, în practică existând numeroase situații care secretarii nu comunică actele primarului și consiliului local, prefectului care, în baza luării la cunoștință a conținutului acestora, va putea să declanșeze controlul de legalitate.

### **13. CONSILIUL JUDEȚEAN. PREFECTUL. COMISIA CONSULTATIVĂ JUDEȚEANĂ**

*"Consiliul județean este autoritatea administrației publice locale, constituită la nivel județean pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean".*

În ce privește **alegerea consiliului județean**, art.122 alin.(2) din

Constituția republicată se rezumă la a preciza că acesta este ales și funcționează în condițiile legii.

Potrivit Legii administrației publice locale, "*consiliul județean este compus din consilieri aleși prin vot universal, direct, secret și liber exprimat, în condițiile stabilite de Legea privind alegerile locale*".

Numărul membrilor fiecărui consiliu județean se stabilește de prefect, în funcție de populația județului, existentă la 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile după caz, la data de 1 iulie a anului care precede alegerile. variind între 31 de consilieri pentru o populație de până la 350.000 de locuitori și 37 de consilieri pentru o populație de peste 650.000 de locuitori.

La **constituirea consiliului județean** se aplică în mod corespunzător, dispozițiile din lege privitoare la constituirea consiliului local, cu precizarea că inițiativa pentru hotărârea de constatare a încetării de drept a mandatului de consilier aparține președintelui consiliului județean.

În ce privește **atribuțiile consiliului județean**, acesta îndeplinește următoarele categorii principale de atribuții

- a. atribuții privind organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean;
- b. atribuții privind dezvoltarea economico-socială a județului;
- c. atribuții privind gestionarea patrimoniului județului;
- d. atribuții privind gestionarea serviciilor publice din subordine;
- e. atribuții privind cooperarea interinstituțională;
- f. alte atribuții prevăzute de lege.

Legat de **funcționarea consiliului județean, mandatul acestuia este de 4 ani**, putând fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă și se exercită de la data constituirii până la data declarării ca legal constituit a consiliului nou-ales.

Potrivit **art.94** din Legea nr.215/2001, republicată, "*Consiliul județean se întrunește în ședințe ordinare în fiecare lună, la convocarea președintelui consiliului județean. Consiliul județean se poate întruni și în ședințe extraordinare ori de câte ori este necesar, la cererea președintelui sau a cel puțin unei treimi din numărul membrilor consiliului ori la solicitarea prefectului adresată președintelui consiliului județean, în cazuri excepționale care necesită adoptarea de măsuri imediate pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor calamităților, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor sau epizotilor, precum și pentru apărarea ordinii și liniștii publice*".

În ce privește cvorumul necesar pentru desfășurarea ședințelor, este necesară prezența majorității consilierilor în funcție, prezența

acestora fiind obligatorie.

*"În exercitarea atribuțiilor ce îi revin consiliul județean adoptă hotărâri cu votul majorității membrilor prezenți, în afară de cazurile în care legea sau regulamentul de organizare și funcționare a consiliului cere o altă majoritate. Hotărârile se semnează de președinte sau în lipsa acestuia de vicepreședintele consiliului județean care a condus ședința și se contrasemnează de secretarul județului".*

În ce privește condițiile **dizolvării de drept** a consiliului județean, legea prevede că dizolvarea intervine în condițiile prevăzute de art.55 alin.1 sau prin referendum județean.

În ce privește **conducerea consiliului județean**, aceasta este asigurată de un președinte și 2 vicepreședinți, aleși dintre membrii săi, pe toată durata mandatului, cu votul secret al majorității consilierilor în funcție.

Președintele și vicepreședinții consiliului județean primesc pe toată durata exercitării mandatului o indemnizație stabilită în condițiile legii. Președintele răspunde a consiliului județean de buna funcționare a administrației publice județene.

În ce privește **atribuțiile președintelui consiliului județean**, acesta îndeplinește următoarele categorii principale de atribuții:

- a. atribuții privind funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, a instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și a societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean;
- b. atribuții privind relația cu consiliul județean;
- c. atribuții privind bugetul propriu al județului;
- d. atribuții privind relația cu alte autorități ale administrației publice locale și serviciile publice;
- e. atribuții privind serviciile publice de interes județean;
- f. alte atribuții prevăzute de lege sau sarcini date de consiliul județean.

În exercitarea atribuțiilor sale prevăzute de lege, președintele consiliului județean emite **dispoziții cu caracter normativ** sau **individual**, care devin executorii numai după ce au fost aduse la cunoștință publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate, după caz.

Potrivit legii, *"președintele și vicepreședinții consiliului județean își păstrează calitatea de consilier, durata mandatului președintelui și al vicepreședinților fiind egală cu cea a mandatului consiliului județean".*

**Prefectul** este un reprezentant al Guvernului în teritoriu, motiv pentru care este calificat ca administrație de stat în teritoriu, răspunzând

principiului deconcentrării administrative.

Potrivit **art. 123** din Constituția republicată :

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

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

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

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

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

**Numirea și eliberarea din funcție** a prefectilor se fac prin hotărâre a Guvernului, iar a subprefecților prin decizie a primului-ministru, la propunerea prefectului și a Ministerului Internelor și Reformei Administrative. Pentru a fi numit în funcție, prefectul trebuie să aibă studii superioare de lungă durată, iar subprefectul trebuie să aibă studii superioare.

Legea administrației publice locale dispune expres, pe toată durata îndeplinirii funcției de prefect sau subprefect, suspendarea contractului de muncă la instituțiile publice, regiile autonome, companiile naționale, societățile naționale și societățile comerciale cu capital de stat sau majoritar de stat precum și o serie de incompatibilități ale acestor funcții.

Între prefecti, pe de-o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții consiliilor județene, pe de altă parte, sunt excluse raporturile de subordonare.

Prefectul este subordonat politic Guvernului care l-a desemnat. El este însărcinat cu punerea în aplicare a orientărilor politice ale Guvernului în funcție, având și o misiune generală de informare a puterii centrale asupra stării județului.

Prefectul are două sarcini esențiale în calitate de reprezentant al statului în teritoriu.

Pe de-o parte, potrivit **art. 123 alin. (2)** din Constituție și Legii administrației publice locale, prefectul conduce activitatea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor (avizând numirea și eliberarea din funcție a conducătorilor acestora), precum și activitatea celorlalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

Pe de altă parte, potrivit **art. 123 alin. (5)** din Constituția



republicată și **art. 135** din Legea administrației publice locale, prefectul poate ataca în fața instanței de contencios administrativ, actele adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale ori județene, precum și de președintele consiliului județean, în termen de 30 de zile de la comunicare, dacă le consideră ilegale, cu excepția actelor de gestiune curentă.

În ce privește actele administrative normative, în cazul în care prefectul le consideră legale, ele vor fi aduse la cunoștință publică în termen de 5 zile de la data comunicării lor oficiale către acesta, iar în cazul în care prefectul le consideră susceptibile de a fi atacate în contencios administrativ, în același termen de 5 zile, va solicita autorităților administrației publice locale și județene, cu motivarea necesară, să reanalizeze actul pe care îl apreciază ca ilegal, în vederea modificării sau după caz, a revocării acestuia.

Acțiunea prin care prefectul sesizează instanța de judecată este scutită de taxă de timbru, actul atacat fiind suspendat de drept.

Printre **atribuțiile principale ale prefectului**, ca reprezentant al Guvernului, atribuții care se stabilesc prin lege organică,:

- asigurarea realizării intereselor naționale;
- aplicarea și respectarea Constituției și a tuturor actelor normative, precum și a ordinii publice;
- exercitarea controlului cu privire la legalitatea actelor autorităților administrației publice locale și județene;
- prezentarea anuală în fața Guvernului a unui raport asupra stadiului realizării sarcinilor ce îi revin potrivit programului de guvernare precum și în legătură cu controlul exercitat asupra legalității actelor autorităților administrației publice locale etc.

Pentru îndeplinirea atribuțiilor sale, prefectul emite **ordine cu caracter normativ** sau **individual**, în condițiile legii, dispunând de un aparat propriu în acest sens.

Ordinul prefectului care conține dispoziții normative devine executoriu numai după ce a fost adus la cunoștință publică sau de la data comunicării, în celelalte cazuri. Ordinele cu caracter normativ se comunică de îndată Ministerului Administrației și Internelor. Acesta poate propune Guvernului, în exercitarea controlului ierarhic al acestuia, anularea ordinelor emise de prefect, dacă le consideră ilegale sau inoportune.

**Subprefectul** îndeplinește atribuțiile ce îi sunt date prin acte normative, precum și sarcinile ce îi sunt delegate de către prefect prin ordin.

În lipsa prefectului, subprefectul îndeplinește, în numele prefectului, atribuțiile ce îi revin acestuia.

O noutate introdusă de actuala reglementare o reprezintă posibilitatea înființării de **oficii prefecturale** de către prefect cu aprobarea Ministerului Administrației și Internelor, în județele cu o suprafață întinsă, cu localități amplasate la mari distanțe de reședința județului sau în mari aglomerări urbane. Acestea sunt componente ale structurii aparatului propriu al prefectului, aflate în subordinea acestuia, conduse de un director numit și eliberat din funcție de către prefect.

Potrivit legii, prefectul, subprefectul, secretarul general și aparatul propriu de specialitate al prefectului își desfășoară activitatea în prefectură.

**Oficiile prefecturale** au sarcina de a duce la îndeplinire atribuțiile aparatului prefecturii în localitățile situate în zona teritorială aferentă.

În fiecare județ și în municipiul București se organizează o **comisie consultativă**.

Aceasta este formată din: prefect și președintele consiliului județean; subprefect și vicepreședinții consiliului județean; secretarul general al prefecturii și secretarul general al județului; primarul municipiului reședință de județ, respectiv primarul general, viceprimarii și secretarul general al municipiului București; primarii orașelor și comunelor din județ, respectiv primarii sectoarelor municipiului București; șefii serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate, organizate la nivelul județului sau al municipiului București; șefii compartimentelor din aparatul propriu de specialitate al consiliului județean, respectiv al Consiliului General al municipiului București; conducătorii regiilor autonome de interes județean, ai sucursalelor regiilor autonome de interes național și ai societăților naționale din județul respectiv sau din municipiul București, precum și conducătorii altor structuri organizate în județ sau în municipiul București.

La lucrările comisiei consultative pot fi invitate și alte persoane a căror prezență este considerată necesară.

*"Comisia consultativă se convoacă de prefect și de președintele consiliului județean, respectiv de primarul general al municipiului București, o dată la două luni sau ori de câte ori este necesar. Lucrările comisiei sunt conduse prin rotație de prefect și de președintele consiliului județean".*

Comisia este, în același timp, și un organ consultativ al prefectului.

*"Comisia consultativă dezbate și își însușește prin consens general, programul anual orientativ de dezvoltare economică și socială al județului, respectiv al municipiului București, pe baza Programului de guvernare acceptat de Parlament".*

Pentru dezbateră și elaborarea unor soluții operative, precum și pentru informarea reciprocă cu privire la principalele acțiuni ce urmează să se desfășoare pe teritoriul județului, legea a prevăzut și un **comitet operativ-consultativ**, format din prefect și președintele consiliului județean, subprefect și vicepreședinții consiliului județean, secretarul

general al prefecturii, secretarul general al județului și primarul municipiului reședință de județ.

Comitetul operativ-consultativ se întrunește săptămânal, de regulă în ziua de luni, iar ședințele acestuia sunt conduse prin rotație de prefect, președintele consiliului județean și respectiv, de primarul general al municipiului București.

Acest comitet operativ-consultativ nu are competență decizională proprie, el putând doar sugera adoptarea de acte juridice de către anumite autorități locale, având o influență mai mult moral-politică decât tehnic-juridică.

Legea administrației publice locale conține o dispoziție tranzitorie, potrivit căreia, până la constituirea noilor autorități ale administrației publice locale, ca urmare a noilor alegeri generale pentru autoritățile administrației publice locale, în cadrul consiliilor județene este aleasă și funcționează **delegația permanentă**.

Alegerea delegației permanente a avut loc în baza reglementării anterioare în domeniul administrației publice locale, Legea nr. 69/1991, republicată în 1996, ea fiind compusă din președintele, cei doi vicepreședinți ai consiliului județean și 4-6 consilieri, secretarul general al județului fiind și secretarul delegației permanente.

## **BIBLIOGRAFIE**

**La redactarea prezentului suport de curs au fost avute în vedere următoarele surse bibliografice**

- 1. I. Alexandru, Al, Negoită, I. Santai, D. Breyoianu, I. Vida,**

- S. Ivan, I. Popescu Slăniceanu**, *"Drept administrativ"*, Editura Omnia Uni S.A.S.T., Braşov, 1999
2. **D. Apostol Tofan**, *"Considerații în legătură cu posibilitatea revocării primului-ministru"*, în *Dreptul*, nr. 2/2000
  3. **D. Apostol Tofan**, *"Drept Administrativ"*, vol I, Editura All Beck, Bucureşti, 2003
  4. **E. Bălan**, *"Drept administrativ și procedură administrativă"*, Editura Universitară, Bucureşti, 2002
  5. **D. Brezoianu**, *"Drept administrativ. Partea specială"*, Editura Universității Titu Maiorescu, Bucureşti, 2002
  6. **M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida**, *"Constituția României comentată și adnotată"*, Editura Regia Autonomă "Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992
  7. **M. Constantinescu, I. Muraru**, *"Drept parlamentar românesc"*, Editura Actami, Bucureşti, 1999
  8. **M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan**, *"Revizuirea constituției. Explicații și comentarii"*, Editura ROSETTI, Bucureşti, 2003
  9. **V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu**, *"Constituția României - comentată și adnotată"*, Lumina Lex, Bucureşti, 1997
  10. **M. Enache**, *"Controlul parlamentar"*, Editura Polirom, Iași, 1998
  11. **A. Iorgovan**, *"Tratat de drept administrativ"*, volumul 1, Editura All Beck, Bucureşti, 2001
  12. **C. Manda**, *"Drept administrativ. Tratat elementar"*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2001
  13. **T. Mrejeru, E. Ilie**, *"Condițiile pentru numirea în funcție și răspunderea juridică a funcționarilor publici"*, în *Juridica*, nr. 2/2000
  14. **I. Muraru, M. Constantinescu**, *"Studii constituționale 2"*, Editura Actami, Bucureşti, 1998
  15. **Al. Negoită**, *"Drept administrativ"*, Editura Sylvi, Bucureşti, 1996
  16. **P. Negulescu**, *"Tratat de drept administrative. Principii generale"*, volumul I, ediția a IV-a , Instutul de Arte Grafice "E. Marvan", Bucureşti, 1934
  17. **M. Oroveanu**, *"Tratat de drept administrativ"*, ediția a II-a revăzută și adăugită, Editura Cerma, Bucureşti, 1998
  18. **R.N. Petrescu**, *"Drept administrativ"*, ediție revăzută și adăugită, Editura Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001
  19. **M. Preda**, *"Drept administrativ. Partea specială"*, ediție revăzută și actualizată, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2001
  20. **V. Prisăcaru**, *"Tratat de drept administrativ român. Partea generală"*, ediția a III-a revăzută și adăugită, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2002
  21. **I. Santai**, *"Drept administrativ și știința administrației"*,

- volumul 1, ediție revizuită pentru uzul studenților, Editura Risoprint, Cluj-Napoca, 2002
22. **I. Santai**, "*Drepturile și îndatoririle funcționarilor publici. Conținutul raportului de serviciu*", în *Juridica*, nr. 11-12/2000
  23. **A. Trăilescu**, "*Drept administrativ. Tratat elementar*", Editura All Beck, București, 2002
  24. **V. Vedinaș**, "*Drept administrativ și instituții politico-administrative, manual practic*", Editura Lumina Lex, București, 2002
  25. **I. Vida**, "*Puterea executivă și administrația publică*", Editura Regia autonomă "Monitorul Oficial", București, 1994
  26. **G. Vrabie**, "*Organizarea politico-etatică a României. Drept constituțional și instituții politice*", volumul II, ediția a III-a revăzută și reîntregită, Fundația pentru Cultură și Știință "MOLDOVA" Iași, Editura Cugetarea, Iași, 1999