

## *Drept administrativ*

### *Tematica cursului*

**CAPITOLUL I. Puterea executivă, administrația publică și dreptul administrativ**

**CAPITOLUL II. Izvoarele dreptului administrativ**

**CAPITOLUL III. Normele și raportul de drept administrativ**

**CAPITOLUL IV. Funcția publică și funcționarul public**

**CAPITOLUL V. Actul administrativ, faptele administrative și operațiunile tehnico-administrative**

**CAPITOLUL VI. Proprietatea publică și proprietatea privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale**

**CAPITOLUL VII. Controlul administrativ**

**CAPITOLUL VIII. Răspunderea în dreptul administrativ**

# CAPITOLUL I

## PUTEREA EXECUTIVĂ, ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI DREPTUL ADMINISTRATIV

1. Cuprins
2. Obiectiv general
3. Obiective operaționale
4. Timpul necesar studiului capitolului
5. Dezvoltarea temei
6. Bibliografie selectivă

Cuprins:

- ^ Puterea politică și puterea de stat. Separația puterilor în stat și puterea executivă;
- ^ Noțiuni și concepte de baza care privesc administrația publică și dreptul administrativ;
- ^ Dreptul administrativ. Scurt istoric, obiect, definiție.

Obiectiv general: identificarea și cunoașterea legăturii ce există între puterea executivă, administrația publică și dreptul administrativ, precum și a obiectului ramurii de drept administrativ
---

Obiective operaționale:

- ^ cunoașterea conceptelor de putere politică și putere de stat
- ^ evidențierea rolului și locului puterii executive în cadrul separației puterilor în stat;
- ^ cunoașterea noțiunilor și conceptelor de baza care privesc administrația publică și dreptul administrativ
- ^ prezentarea apariției și evoluției istorice, precum a obiectului dreptului administrativ.

2 ore

# CAPITOLUL I

## PUTEREA EXECUTIVĂ, ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI DREPTUL ADMINISTRATIV

### 1. Puterea politică și puterea de stat. Separația puterilor în stat și puterea executivă.

**Puterea**, într-o societate, poate fi definită, în general, ca un sistem al relațiilor de autoritate pe care o persoană sau un grup de persoane le are asupra unei colectivități, în vederea realizării unui scop comun, stabilit, de regulă, de colectivitate ori impus acesteia de către deținătorii puterii.

Puterea se caracterizează, în principal, prin următoarele **trăsături**:

- este o **relație** socială, sau un sistem de relații sociale, de raporturi existente numai între oameni, între guvernanți și guvernați;
- este o **relație de autoritate**, de forță între oameni, nu numai o simplă relație între om și om;
- relația de autoritate se realizează printr-un sistem organizatorii; și **funcțional instituționalizat** prin norme juridice (autorități și instituții publice, funcționari publici etc.);
- **scopul** în care se exercită puterea se stabilește, de regulă, de însăși cei asupra cărora ea se exercită (de către guvernați) sau este impus de către deținătorii puterii (de către guvernanți).

**Puterea politică.** Așa cum menționam mai înainte, puterea este un fenomen social, ea nu poate fi concepută decât în cadrul societății. Dar nu orice putere, a oricărei persoane sau colectivități umane este și putere politică. Puterea capătă caracter politic atunci când conștiința colectivității devine conștiință socială, dominată de un interes social, adică atunci când se desprinde de conștiințe individuale sau de simpla sumă a acestora, conturându-se ca o sinteză calitativă a lor, ca un liant al indivizilor unei colectivități, al acțiunilor și intereselor lor comune.

Inițial, înainte de apariția statului, autoritatea puterii se sprijinea în principal, pe credințe și cutume (obiceiuri). Puterea aparținea fie colectivității (în ansamblul său), fie unui grup restrâns sau unei persoane „șef, recunoscut pentru meritele sale ori „uns” de divinitate.

În procesul evoluției societății, a apărut tot mai mult necesitatea de a se explica sursa și fundamentul puterii, făcându-se diverse și variate încercări.

Filozofii și alți teoreticieni ai vremii au încercat să explice sursa puterii, în general, și a puterii statale, în special, în diferite chipuri, pentru a o legitima în fața societății și a asigura o mai lesnicioasă supunere a guvernaților față de guvernanți.

La început a fost concepția **originii divine** a **puterii**, potrivit căreia deținătorul puterii era reprezentantul lui Dumnezeu, dacă nu chiar Dumnezeu însuși. O asemenea concepție, care în timp a îmbrăcat diverse forme a fost determinată, obiectiv, de nivelul și posibilitățile reduse de cunoaștere și înțelegere a lumii materiale și I

societății și, subiectiv, de forța inhibitoare pe care divinitatea o avea asupra omului și guvernanților.

Concepția **patriarhală** a statului susține că acesta a luat naștere din familie, ca celulă de bază a organizării sociale, statul nefiind decât o familie mai mare, care unește un grup de indivizi cu interese comune.

Concepția **contractualistă**, susținută îndeosebi de filozofii J.J. Rousseau, J. Locke, T. Hobbes, larg răspândită, se bazează pe ideea că puterea (statul) a luat naștere printr-un „pact de supunere”, prin care guvernații promet supușenie în schimbul unui minim de drepturi și libertăți asigurate și garantate de guvernanți.

Teoria **marxistă**, consideră puterea ca rezultatul și forma de exprimare a ireductibilității contradicțiilor de clasă, apărute după instaurarea proprietății private asupra mijloacelor de producție, iar statul - ca instrument al dominației de clasă. ■

**Puterea de stat.** În procesul îndelungat al apariției și conturării tot mai clare a elementelor definitorii ale statului, puterea politică se etatizează, se transformă dintr-o instituție politică într-o instituție juridică (fără să-și piardă și caracterul politic) și reprezintă public o societate istoricește determinată.

Analizând puterea statului, indiferent de tipul și forma pe care aceasta a avut-o în procesul dezvoltării istorice, literatura de specialitate relevă, în esență, următoarele trăsături specifice:

- fiind o instituție juridică, puterea de stat constituie obiectul principal de reglementare al normelor juridice privitoare la guvernare, la organizarea și funcționarea societății, îndeosebi ai normelor constituționale;

- puterea de stat se înfățișează, atât pe plan intern cât și pe plan extern, ca putere a întregii societăți, nu numai a unei clase sau grup de persoane;

- ca reprezentantă a întregii societăți, puterea de stat are legitimarea elaborării și aplicării normelor juridice, prin instituții anume create în acest scop;

- puterea de stat se caracterizează prin unicitate, înțelegându-se prin aceasta faptul că, în cadrul aceleiași formațiuni statale, nu pot exista, în același timp, două sau mai multe puteri de stat;

- puterea de stat are un caracter organizat, realizându-se prin aparatul de stat, printr-un grup special de persoane investite cu autoritatea statului - funcționarii publici ai statului - plătiți în acest scop;

- puterii de stat îi este proprie constrângerea juridică, aplicarea de sancțiuni prevăzute prin norme juridice, în caz de nerespectare a normelor instituite de ea însăși;

- puterea de stat este, așa cum am mai arătat, o putere suverană, suveranitatea fiind un atribut exclusiv al acesteia. Ea se exprimă prin supremație, pe plan intern (nici o altă putere nu este mai presus decât puterea statului), și prin independență (nesupunere, neatârnavare) pe plan extern, adică față de orice altă putere statală, sau suprastatală.

Suveranitatea a apărut o dată cu statul și, în virtutea acestui atribut, fiecare putere de stat are dreptul de a se organiza și a se exercita, de a-și stabili și rezolva

problemele interne și externe în mod liber, fără nici o imixtiune, cu respectarea suveranității altor state și normele dreptului internațional.

**Separarea puterilor în stat. Puterea executivă.** Separarea puterilor în stat este un principiu de organizare și funcționare a statului, care s-a impus mai ales după instaurarea statului modern. Când am relevat trăsăturile puterii de stat am, subliniat, printre altele, că aceasta este caracterizată și prin unicitate și suveranitate.

Fiind unitară și suverană, puterea de stat nu poate fi împărțită între grupuri sau categorii de persoane diferite. Ea se exercită în toată plenitudinea și atributele sale.

Cei care au formulat și argumentat pentru prima oară principiul separației puterilor în stat au fost filozoful francez Ch. Montesquieu și filozoful englez J. Locke. În acest sens, Montesquieu afirma: „totul ar fi pierdut dacă același om sau același corp de fruntași, fie ei ai nobililor, fie ei ai poporului, ar exercita aceste trei puteri: pe cea de a face legi, pe cea de a duce la îndeplinire hotărârile obștești și pe cea de a judeca infracțiunile sau litigiile dintre particulari”.

Pe parcursul istoriei și a practicii sociale acest principiu a cunoscut diverse „corecții”, adaptări și explicații, dar în esență a rămas neschimbat până în zilele noastre, chiar dacă mulți teoreticieni și practicieni văd în acest principiu o problemă „de bună organizare a puterii”, de „oportunitate”, o regulă de „artă politică”.

În mod practic, nu este vorba de o „separație” a puterilor, ci de o delimitare a funcțiilor de bază ale oricărei puteri de stat: de elaborare a legilor (funcția legislativă), de executare a legilor (funcția executivă) și de rezolvare a litigiilor care apar în executarea legilor lor (funcția judecătorească).

În baza principiului pe care îl analizăm, fiecărei funcții îi corespunde o „putere” și fiecare „putere” este încredințată unor organe distincte: puterea legislativă - este încredințată Parlamentului, puterea executivă - Șefului statului, Guvernului și celorlalte autorități ale administrației publice, iar puterea judecătorească - instanțelor judecătorești. Toate aceste trei puteri se găsesc în „echilibru”, nici una dintre ele nu o domină pe cealaltă ci, acționează autonom și colaborează asigurând buna funcționare a statului, în ansamblul său<sup>1</sup>.

Desigur, aceasta este formula clasică și simplistă a principiului separațiilor puterii statului deoarece chiar și în practica statelor moderne, cu democrație dezvoltată, afirmarea principiului comportă multe amendamente, care reduc din valorile sale morale din perioada de început. Este și motivul pentru care unii teoreticieni cer înlăturarea lui, ca fiind „perimat”, alții pledează pentru „modernizarea”, „adecvarea” lui în favoarea unei „puteri forte”, care se vrea a fi executivul.

Teoria marxistă a negat vehement principiul separației puterilor în stat, sub motivul că puterea politică, aparținând unei singure clase, nu poate fi decât unică și unitară. „Două puteri suverane, arăta Marx, nu pot funcționa concomitent și alături una de alta într-un singur stat. Asta ar fi o absurditate de felul cvadraturii cercului.

## **2. Noțiuni și concepte de baza care privesc administrația publică și dreptul administrativ**

### **2.1. Considerații generale**

Doctrina juridică și legea, actele normative în general, operează cu noțiuni și concepte cărora le conferă un conținut și înțeles unitar tocmai pentru a asigura aplicarea corectă, în același fel, a normelor juridice în activitatea practică a celor care sunt abilitați cu aplicarea lor și o percepere corespunzătoare din partea celor cărora li se adresează.

În principiu, sarcina de a da definiții, de a stabili conținutul și înțelesul unor noțiuni și concepte revine științelor juridice, disciplinelor de profil, nu dreptului, dreptul utilizând noțiunile astfel cum ele au fost definite de doctrina juridică, pe care legiuitorul le-a însușit și le-a instituționalizat în ceea ce literatura juridică numește „constante” ale dreptului.

Aceste „constante” pot fi comune mai multor ramuri ale dreptului sau pot caracteriza numai o singură ramură a acestuia.

Ar fi greșit să se înțeleagă însă că științele juridice creează ele însele noțiuni și concepte pornind de la zero, de la un teren gol, pe care le oferă legiuitorului pentru ca acesta să le încorporeze numai în actul normativ pe care îl emite. Doctrinarii nu inventează ei asemenea noțiuni și concepte, ci încearcă să le extragă și să le definească în toate elementele lor pornind de la ceea ce însuși legiuitorul a vrut să exprime prin acestea. Cu alte cuvinte, încearcă să afle voința legiuitorului și să o „toarne” în formule care să fie pe deplin valabile și în alte situații de același gen.

Pe de altă parte, ori de câte ori legiuitorul a dorit să se abată de la înțelesul „clasic” al unor noțiuni și concepte, conferindu-le, eventual, un conținut mai larg sau mai restrâns, a făcut acest lucru precizând în însuși actul normativ în cauză conținutul (înțelesul) acelor noțiuni și concepte.

Este și motivul pentru care în numeroase acte normative emitentul lor precizează, într-un articol distinct ori într-o anexă, înțelesul pe care, în materia dată, dorește să-l confere unor anumite noțiuni și concepte pe care le utilizează în acel act și care, fie sunt noțiuni și concepte noi, fie „se abat” de la înțelesul lor „clasic”.

Cert este că, în egală măsură, legiuitorul, practicianul și teoreticianul și, de ce nu toți cei cărora li se adresează normele juridice, trebuie să înțeleagă în mod corect și să utilizeze uniform și cu maximă rigoare științifică, aceleași noțiuni și concepte, întrucât numai astfel se poate asigura ordinea juridică firească într-un stat de drept.

Această cerință imperativă se pune în primul rând pentru creatorul dreptului și, am sublinia noi, mai ales pentru acesta, ale cărei „ordine” trebuie să fie clar și precis formulate pentru cei obligați să le execute sau să le respecte.

Din păcate însă, în prezent, în teoria și practica juridică din România, multe dintre noțiunile și conceptele cu care se operează sunt definite, atât în formă, cât și în conținut, în chip diferit, ori se întâlnesc noțiuni și concepte frecvent folosite de legislația în vigoare fără a fi definite în conținutul și specificitatea lor prin norme

juridice, lăsându-se această sarcină, în exclusivitate, pe seama științelor juridice de profil.

Este lesne de înțeles că această situație, în ambele ipoteze, este de natură a crea confuzie, ambiguitate mai ales în rândul celor care au abilitatea și obligația de a aplica în concret legea, conducând, în final, la practici și soluții neuniforme, cu consecințe juridice și sociale nedorite, nefirești statului de drept. Existența și persistența acestei situații are, desigur, și o explicație obiectivă, care rezidă în primul rând în complexitatea procesului de tranziție de la un sistem de drept totalitar - emanație a statului comunist dictatorial - la un sistem de drept nou, democratic, care nu numai că a schimbat fundamental conținutul și semnificația unor noțiuni considerate, până nu demult „constante” ale dreptului, dar a și creat noțiuni și concepte noi, nemaiîntâlnite în legislația română, cel puțin în ultimii 50 de ani.

Este și motivul pentru care, în cele ce urmează, ne-am propus să avansăm unele considerații pe această temă, în speranța de a ne aduce o modestă contribuție la clarificarea unor noțiuni și concepte de bază care privesc, în principal, administrația publică, dar nu numai aceasta.

## **2.2. Noțiunile de „administrație publică” - „administrație de stat”; „activitate executivă” - „activitate administrativă”**

**Administrația**, în sensul cel mai larg, este o activitate care constă într-o prestație a unei persoane sau grup de persoane în folosul altora, față de care prestatorul activității se află în anumite raporturi juridice (fie de subordonare, fie de colaborare sau de participare) și căruia beneficiarul prestației îi pune la dispoziție mijloacele materiale și financiare necesare.

Dacă activitatea prestată are drept scop realizarea unor interese particulare. vorbim de o **administrație particulară**, iar dacă are ca scop un interes general, de nivel național sau local, suntem în prezența unei administrații publice.

De regula, „interesul general” este exprimat, direct sau indirect, în actele politice și juridice ale celor care dețin puterea, ceea ce face ca activitatea prestatoare în cauza să aibă, în principiu, caracter politic, prin ea punându-se în executare decizia politică și juridică.

La rândul său, administrația publică poate fi o administrație a statului - **„administrație de stat”**, sau o administrație a unităților administrativ-teritoriale - **„administrație publică locală”**. În primul caz, interesul realizat de cei ce înfăptuiesc administrația este un interes general al statului, ca reprezentant oficial al întregii națiuni; în cel de al doilea caz. interesul realizat este al unei colectivități locale, recunoscută ca atare de stat. adică al unei unități administrativ-teritoriale.

Sub un alt aspect, pe plan organizatoric, „administrația”, indiferent că este particulară sau publică, ori realizează un interes al statului sau al colectivității locale, trebuie privită nu numai ca „activitate”, ca acțiune prestatoare, ci și ca „mod de organizare” a unor structuri menite să realizeze aceasta activitate, structuri care ființează în toate sferele puterii statului - și în cea legislativă și în cea judecătorească și, mai ales, în cea executivă - precum și în afara acestora, ca activități prestatoare fie de interes particular, fie de interes public.

Noțiunea de  
administrație

Administrația  
de stat

Prin scopul său, administrația publică este legată de puterea legislativă care, prin actele sale juridice - legea -, circumscrie și stabilește finalitatea și sensul pe care trebuie să-1 aibă acțiunile prestatoare, adică administrația publică.

Dar ea este **legată și de puterea judecătorească**, ale cărei hotărâri sunt aplicate și executate tot în sfera administrației publice, prin activități prestate de autorități ale administrației publice și de funcționari ai acesteia.

Administrația publică este legată, prin natura ei, mai ales de puterea executivă, dar nu se identifica cu aceasta, având, așa cum vom vedea în cele ce urmează, o sfera mai largă de cuprindere.

Administrația publică se realizează atât de autorități ale puterii executive (guvern, ministere, prefecti și de alte autorități din sistemul acestora), cât și de autorități ale administrației publice care nu fac parte din sistemul puterii executive (consilii locale, primari, consilii județene), precum și de către structuri organizatorice care nu au calitatea de autorități și chiar de către structuri organizatorice particulare, dar care prestează activități de interes public (barourile de avocați, birourile notarilor publici, asociațiile și fundațiile, ș.a.).

Administrația publică se realizează prin două categorii de activități: unele cu caracter **dispozitiv** (exprimate în adoptarea de acte juridice administrative), altele cu caracter **prestator** (concretizate în acte și fapte materiale), ambele categorii constituind obiectul său specific. Atât activitățile dispozitive, cât și cele prestatoare sunt efectuate pe baza legii și în vederea executării acesteia.

Am sublinia, totuși, că structurile organizatorice constituite ca **autorități**, fiind dotate de către stat **cu putere**, desfășoară, în principal, activități cu caracter **dispozitiv**, în timp ce celelalte structuri organizatorice realizează, mai ales, activi - tăți **prestatoare** de interes public cu caracter general și permanent, desconggestionând, astfel, autoritatea publică de astfel de activități.

De subliniat este faptul că activități de organizare a executării legii și de executare în concret a acesteia, adică activități administrative, de natura celor două categorii menționate, desfășoară nu numai structurile organizatorice din sfera administrației publice, ci și cele din sfera puterii legislative și judecătorești. Este cazul, de pildă, al actelor adoptate de Parlament, ori de una din Camerele acestuia pentru numirea în funcție a unor persoane sau pentru administrarea bazei sale materiale, acte care, sunt, prin natura lor juridică, acte administrative.

Același caracter îl au și actele juridice emise de președinții judecătoriilor, tribunalelor, Curților de Apel și al Înaltei Curți de Casație și Justiție, care au **ca** obiect buna administrare a justiției și a bazei materiale pe care o folosesc. În aceste situații, ei acționează ca autentici funcționari publici din administrație, actele emise de ei fiind acte administrative. În același context, s-ar mai putea avea în vedere că, și în cazurile multora din hotărârile judecătorești care, potrivit legii, sunt pronunțate de instanțele de judecată, în calitatea lor exclusivă de autorități judecătorești (nu administrative), acestea se pun în executare prin acte și acțiuni administrative, de către executorii judecătorești.

În astfel de cazuri, toate aceste activități apar ca activități **subsidiare** celor care sunt specifice acestor autorități, iar autoritățile care le realizează apar nu ca subiecți ai

puterii legislative și, respectiv, ai celei judecătorești, ci ca autorități administrative, situate însă în sfera puterii care le constituie obiectul principal de activitate.

În alte situații, activități de organizare a executării legii și de executare a acesteia, deci activități de natură administrativă, se realizează și de către **instituții particulare** care desfășoară activități de interes public. Este cazul, de pildă, al celor desfășurate de barourile de avocați, precum și de notarii publici. Prestațiile acestora nu mai sunt în sfera autorității statale și deci subordonate vreunei din puterile statului, chiar dacă ele trebuie să se desfășoare în condițiile impuse de stat, prin lege. Nu este însă mai puțin adevărat că activitățile pe care le realizează avocații și notarii publici interesează într-un mare grad nu numai statul, ci și societatea civilă în ansamblul său, actele avocaților și cele ale notarilor intrând în ordinea juridică a statului ca acte administrative, care concurează fie la realizarea puterii judecătorești, fie a celei executive, după caz, încadrându-se în cerințele principiilor statului de drept.

Față de aceste succinte considerații, **administrația publică** ar putea fi definită ca **activitate de organizare și de executare în concret a legii, cu caracter dispozitiv și prestator, care se realizează, în principal, de autoritățile publice și funcționarii acestora și, în subsidiar, și de celelalte autorități ale statului, precum și de structurile organizatorice particulare care desfășoară activități de interes public.**

**Activitate executivă - activitate administrativă.** O atenție cu totul specială a fost rezervată în literatura de specialitate descifrării modalităților prin care se realizează puterea executivă a statului (funcția executivă), clementelor care o compun și subiectelor care o realizează, cu atât mai mult cu cât între acestea sunt adesea recunoscute și unele care depășesc sfera „statalului”.

Profesorul Paul Negulescu consideră că în realizarea funcției executive a statului se desfășoară două categorii de activități: unele de guvernare, altele de administrare, acestea din urmă reunind „toate serviciile publice destinate să satisfacă anumite interese generale, regionale sau comunale”<sup>1</sup>. Chiar dacă prof. P. Negulescu precizează că statul modern are trei categorii de atribuții (funcții) - de a legifera, de a executa și de a distribui justiția - toate trei ca atribute ale suveranității, totuși relevă **ca numai legislativul și executivul au caracter politic**, au rolul de a veghea la asigurarea intereselor generale, a existenței și integrității statului.

Prof. Anibal Teodorescu consideră că prin noțiunea de „organ executiv” se înțeleg de fapt două organe: autoritatea judecătorească și autoritatea administrativă, dar, în sfera executivului, aceste două autorități au competențe bine stabilite, ceea ce împiedică justiția să facă acte de administrație și pe administrator să judece conflicte între particulari<sup>2</sup>.

Prof. C. Rarincescu definește cea de-a doua categorie de activitate ca fiind o „funcție” administrativă care se realizează atât prin emiterea de acte juridice, cât și prin săvârșirea de acte materiale, adică prestări de servicii și efectuări de lucrări<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a IV-a, București, Editura Mărvan, 1934, p. 72.

<sup>2</sup> Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a II-a, București, 1929, p. 148.

<sup>3</sup> Constantin Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, ed. a II-a, București, Editura Universală Alcalay C.O., 1937, p. 22.

În literatura de specialitate au existat și alte nuanțări în explicarea conceptului de putere (funcție) executivă și putere (funcție) administrativă. Dintre acestea, ni se pare a fi cea mai pertinentă cea a Institutului de Cercetări Juridice din București. În viziunea acestui institut, administrația de stat nu se confundă cu activitatea executivă, prima fiind înfăptuită de organele executive ale statului, în timp ce administrația de stat, în sens larg, se înfăptuiește de „toate organele statului prin acte proprii, precum și, în anumite condiții, de organizațiile obștești”<sup>4</sup>.

Modalitatea în care actuala Constituție a reglementat sistemul de autorități publice din România ne obligă la o analiză mai atentă și diferențiată și a conceptelor de „**activitate executivă**” și „**activitate administrativă**”.

Așa cum observa, cu mulți ani în urmă, prof. Constantin Rarincescu, funcția executivă a statului nu coincide în toate cazurile cu activitatea administrației, deoarece „administrația este investită uneori cu putere discreționară, când în exercițiul acestei activități nu se aplică nici o lege”<sup>5</sup>.

Pentru a înțelege mai bine trăsăturile specifice fiecăreia și deosebirile care le separă, considerăm că ele trebuie analizate dintr-un **întreit punct de vedere**: al puterii (funcției) în care se pot înscrie acțiunile, al formei pe care le pot îmbrăca aceste acțiuni și al organului care le realizează.

a) Sub aceste aspecte, „**activitățile executive**” țin exclusiv de puterea statului, pot fi întâlnite în sfera oricăreia dintre puterile statului, îmbracă fie forma actului juridic (normativ sau individual), fie pe cea a operațiunilor materiei tehnice și se realizează, în exclusivitate, de autoritățile statului, în principal de cele anume create pentru realizarea funcției executive a statului.

Spunem că activitățile executive țin exclusiv de puterea statului pentru a releva încă o trăsătură specifică acestora și anume, dimensiunea lor politică. Statul însuși fiind o instituție politică a societății, iar puterea de stat o putere politică reprezentativă a întregii societăți, este firesc ca acest caracter să fie „împrumutat” tuturor activităților prin care se realizează puterea statului și, în principal, activităților din sfera legislativului, și, desigur, a executivului. Activități „executive” se înfăptuiesc, așa cum am mai relevat mai sus, și în domeniul puterii judecătorești, acestea însă au, în principal, dacă nu în exclusivitate, un caracter tehnic, scopul lor nefiind politic, ci de asigurare a realizării acestei funcții a statului, autonomă de celelalte funcții.

Cât privește **forma** pe care o îmbracă activitățile executive, acestea pot fi cea a unui act juridic (de autoritate, de gestiune sau jurisdicțional, după caz, normativ sau individual), ori forma operațiunilor materiale-tehnice sau a unor fapte materiale executări de lucrări și prestări de servicii.

După unii autori, activitatea executivă cuprinde ca elemente constitutive **inseparabile** atât dispoziția cât și execuția<sup>6</sup>. În această viziune, se consideră că activitatea executivă propriu-zisă ar consta în aplicarea directă a legii la cazuri concrete, forma juridică de realizare a acesteia fiind actul administrativ **individual**, iar activitatea de dispoziție ar consta în dreptul organului executiv de a lua măsuri pentru aplicarea în concret a legii, forma juridică de realizare fiind actul administrativ cu caracter **normativ**.

Într-un asemenea înțeles, organele executive situate pe treapta inferioară a sistemului, care nu mai au alte organe în subordine, realizează numai o activitate executivă, prin aplicarea directă a legii la cazuri concrete, în timp ce organele situate pe o treaptă superioară au, în afară de aplicarea legii la un caz concret, și dreptul de a da dispoziții organelor subordonate. Acestea au, cu alte cuvinte, dreptul de a emite acte administrative de autoritate cu caracter normativ,

În primul caz, în care organul administrației este situat pe treapta cea mai de jos a sistemului, nici nu se poate pune problema ca aceasta să emită norme obligatorii pentru un alt organ, întrucât nu mai arc în subordine un asemenea organ, după cum, în cel de-al doilea caz, realizarea activității executive de către un organ situat pe o treaptă superioară a sistemului nu înseamnă în mod necesar și conferirea competenței de a

<sup>4</sup> Ioan Vântu, Mircea Anghene, Mircea Străoanu, *Organele administrației de stat în Republica Socialistă România*, București, Editura Academiei, 1972, p. 13

<sup>5</sup> Constantin Rarincescu, *op. cit.*, p. 13

<sup>6</sup> Ioan Vântu, Mircea Anghene, Mircea Străoanu, *op. cit.*, p. 23.

emite acte administrative de autoritate cu caracter normativ.

În concepția acestor autori, executarea de lucrări și prestări de servicii, sau cum le numesc ei, „activitățile direct productive”<sup>1</sup> și „social-culturale”, care fac obiectul de activitate al agenților economici și, respectiv, al instituțiilor, nu se includ în sfera activităților executive.

În prezent, marea majoritate a autorilor nu mai împărtășesc o asemenea înțelegere a activității executive, considerând-o ca fiind o singură formă de activitate, execuția și dispoziția nefiind decât elemente ale aceleiași activități.

Activitățile executive se mai caracterizează prin faptul că se desfășoară de către structuri organizatorice (organe) ale statului, ca urmare a **împuternicirilor primite** din partea statului. Aceste împuterniciri reprezintă, totodată, obligații, nu facultăți pentru cel cărui i-au fost conferite, tocmai pentru că numai prin desfășurarea lor puterea statului își realizează mai bine scopul și obiectivele.

Față de cele de mai sus, se poate spune că sunt activități executive: cele realizate de autoritățile puterii executive - Președintele României. Guvern, ministere și celelalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate (subordonate Guvernului sau ministerelor), serviciile publice deconcentrate ale acestora și prefecti, inclusiv de structurile organizatorice subordonate acestora, precum și unele activități care, prin natura lor țin de puterea executivă, dar se realizează de autoritățile din sfera celorlalte puteri ale statului, ori de structurile din subordinea acestora. Aceste activități îmbracă, în principal, forma actelor administrative de autoritate cu caracter normativ sau individual și, în subsidiar, cea a operațiunilor administrative- tehnice, ori a faptelor materiale.

b) Dacă ne referim la „**activitățile administrative**”, din același întreg punct de vedere, vom sesiza, sub unele aspecte, anumite particularități.

Mai întâi, se cuvine să subliniem că acestea nu țin exclusiv de puterea statului, **neavând neapărat o dimensiune politică**. Ele pot să „servească” statul, dar în considerarea atributelor sale de persoană juridică civilă, nu de o persoană juridică de drept public.

De aici decurge o a doua trăsătură, aceea că „activități administrative” întâlnim în toate cele trei puteri ale statului, chiar dacă, poate ca volum, cele mai multe sunt în sfera puterii executive. Aceasta rezultă din faptul că toate autoritățile statului, fiind persoane juridice civile, realizează și activități care presupun administrarea patrimoniului pe care îi dețin.

Din punct de vedere al **formelor pe care** le pot îmbrăca, „activitățile administrative” pot fi, ca și activitățile executive, **fie** acte juridice, fie operațiuni materiale-tehnice, ori fapte materiale. Dar tocmai pentru că sunt lipsite de conotații politice, activitățile administrative se desfășoară, în principal, prin acte de gestiune, iar dacă se emit și acte de autoritate acestea sunt, de regulă, acte cu caracter individual. Totodată, în cadrul acestor forme, faptele materiale - executarea de lucrări și prestarea de servicii - ocupă un loc mult mai important decât în cazul activităților executive (care țin de puterea politică a statului), fiind desfășurate și de subiecți din afara puterilor statului.

Sub raportul **subiectelor** care realizează „activități administrative”, este de observat că mobilul politic care caracterizează activitățile executive, nefiind prezent și în cazul celor administrative, face ca acestea din urmă să se realizeze nu numai de structuri organizatorice statale, ci și de structuri organizatorice nestatale. Mai mult chiar, aceste structuri nestatale pot fi autorități publice (cum este cazul consiliilor locale, consiliilor județene, primarilor), unități de interes public (regii autonome și instituții publice), ori structuri organizatorice „particulare” (societăți comerciale, asociații, fundații).

Sintetizând cele de mai sus, am putea spune că activitățile „administrative”, spre deosebire de cele „executive”, se caracterizează prin următoarele **trăsături**:

- nu sunt în mod obligatoriu legate de puterea politică a statului, putându-se întâlni și în afara acesteia;

- se desfășoară în oricare dintre puterile statului, inclusiv în cea judecătorească, tocmai pentru că această putere este mai puțin expusă elementului politic;

- constau, în principal, în acte de gestiune și fapte materiale, actele juridice având, de regulă, caracter individual;

- se desfășoară nu numai de autorități ale statului, ci și de structuri organizatorice nestatale, autorități ale administrației publice locale, instituții publice, regii autonome, societăți comerciale, asociații și fundații, ori de servicii particulare dar de interes public (avocați, notari publici etc).

Față de cele de mai sus, putem considera că sunt activități „administrative” cele care se desfășoară de consiliile locale, primari, consiliile județene și structuri din subordinea sau de sub autoritatea acestora, de instituțiile publice și regiile autonome, precum și de unitățile particulare - societăți comerciale, asociații, fundații, birouri notariale sau de avocatură etc.

Prin urmare, așa cum pe plan organizatoric, nu orice autoritate publică are și calitatea de organ, tot așa, pe planul activităților realizate de acesta, nu toate „activitățile administrative” sunt și „activități executive”. Mai mult chiar, unele dintre activitățile administrative se desfășoară, așa cum am arătat, de structuri organizatorice care nu au nici calitatea de organ și nici pe cea de autoritate publică.

### **3. Dreptul administrativ - ramură distinctă de drept. Scurt istoric, noțiune, obiect și trăsături.**

#### **3.1. Scurt istoric privind dreptul administrativ**

Administrația publică este la fel de veche ca și statul, deoarece rolul și funcțiile statului nu s-ar fi putut realiza și fără desfășurarea unor activități de natura administrativă, indiferent dacă acestea sunt activități dispozitive, prestatoare sau, pur și simplu, organizatorice. Aceste activități au fost treptat reglementate prin norme obligatorii, norme juridice, care nășteau obligații pentru „administratori”, și confereau o garanție mai puternică în realizarea interesului general al statului.

Desigur, la început, în perioada de formare a dreptului, în ansamblul său, aceste norme nu erau suficient de bine conturate, nu se constituiau într-o categorie distinctă de celelalte norme juridice, împreună cu care asigurau buna organizare și funcționare a statului și a structurilor sale organizatorice.

Normele care priveau administrarea treburilor publice, deci normele dreptului administrativ, ca de altfel toate normele de drept public, au „conviețuit” multă vreme cu normele care priveau gestionarea proprietății publice sau private, deci cu normele dreptului privat. Pe măsură ce statele feudale fărâmițate, s-au constituit în state mari, centralizate, s-a simțit tot mai mult nevoia apărării și realizării cu mai multă vigoare a interesului general reprezentat de stat, fapt reflectat și în normele juridice adoptate de acesta și, în mod deosebit, a celor care privesc organizarea și funcționarea statului, a puterii politice statale, între care și cele de drept administrativ.

**Dreptul administrativ** a început să se contureze ca ramură de drept de sine stătătoare mai târziu decât celelalte ramuri ale dreptului public și cu atât mai mult ale celui privat. Momentul de referință al nașterii sale poate fi considerat cel al nașterii statului modern, apărut după Revoluția franceză din anul 1789, care a pus bazele afirmării principiului legalității în organizarea și funcționarea statului și a instituțiilor sale.

Desigur, și înaintea Revoluției franceze, pe timpul monarhiei absolute, a existat o administrație, o activitate administrativă, dar nu a existat un drept administrativ și, implicit, o știință a dreptului administrativ.

În perioada monarhiei absolute, monarhul deținea toate funcțiile statului, toate puterile în stat: și pe cea legislativă și pe cea executivă și pe cea judecătorească; el legifera, el administra, el judeca. Puterile lui erau nelimitate, neîngrădite de nici o lege.

În exercitarea puterii executive, deci pe planul administrării treburilor statului, monarhul dădea ordine, care erau puse în executare de agenții săi pe tot cuprinsul țării. Acești agenți, funcționari al Coroanei, aveau practic puteri nelimitate. Ei acționau după cum credeau că este necesar, nefiind limitați decât de ordinele monarhului, în fața căruia răspundeau. Se poate spune că, în această perioadă, puterea

executivă nu avea bază și limite stabilite prin lege, spre deosebire de puterea judecătorească, în materie penală și civilă, care se exercita de către judecători (agenți ai Coroanei), dar pe baza unor norme generale (legi), date tot de monarh, și care, atâta vreme cât erau în vigoare, trebuiau aplicate de judecători.

În această perioadă, în care administrarea treburilor statului administratorii se conduceau numai după ordinele monarhului și instrucțiunile șefilor ierarhici nu putem, desigur, vorbi de existența unui drept administrativ și a unei științe a dreptului administrativ.

După cum se știe, Revoluția franceză din anul 1789 a pus capăt monarhiei absolute și a instaurat democrația bazată pe principiile suveranității naționale, drepturilor și libertăților individuale și al legalității.

Suveranitatea națională este înțeleasă ca voință a națiunii, formată din indivizi egali în drepturi, fără nici o discriminare, statul având obligația de a le apăra și respecta drepturile și libertățile individuale.

Principiul legalității, care constituie fundamentul statului de drept, presupune cerința, pe de o parte, ca toate dispozițiile statului să aibă caracter general și impersonal iar, pe de altă parte, ca actele individuale ale statului să fie efectuate pe baza și în conformitate cu dispozițiile luate mai înainte pe cale generală și impersonală.

Transpusă pe planul administrării treburilor statului, această cerință impune ca actele administrative, care sunt prin natura lor acte de aplicare și de executare a legii, să fie emise numai în baza și în limitele stabilite, în prealabil, de legiuitor, pe cale generală și impersonală.

În aceste condiții, ale statului de drept, ale afirmării cu tot mai multă vigoare a principiilor menționate mai înainte, s-a născut și s-a conturat din ce în ce mai evident dreptul administrativ și, o dată cu acesta, știința dreptului administrativ.

Fără îndoială că acest fenomen a îmbrăcat trăsături și evoluții specifice de la un stat la altul, în raport de condițiile politice, economice și sociale, de tradițiile existente în organizarea și funcționarea statului.

**În țara noastră**, dreptul administrativ a început să se contureze, ca ramură de sine stătătoare, mult mai târziu decât în țările din vestul Europei, începând cu Regulamentele Organice (1831 - 1832), chiar dacă unele norme privitoare la administrarea treburilor țării au fost elaborate cu mult timp înainte, pe vremea lui Mircea cel Bătrân, în Muntenia, și a lui Alexandru cel Bun, în Moldova. Mai mult, în anul 1855, din dispoziția domnitorului Grigore Ghica, a fost elaborat și un Cod administrativ care, practic, cuprindea aproape toate reglementările de natură administrativă din perioada 1832 - 1855.

În dezvoltarea ulterioară a dreptului administrativ în țara noastră, mai ales după constituirea statului național unitar român, modern (1859) și după marea unire din anul 1918, se cuvine a sublinia rolul deosebit pe care l-a avut **știința dreptului administrativ** care, prin reprezentanți de seamă, teoreticieni și practicieni, a contribuit la cunoașterea și explicarea dreptului administrativ român, la formularea de propuneri pentru elaborarea de noi norme și principii, menite a conferi o individualitate tot mai autentică acestei ramuri de drept public și s-o racordeze la valorile științifice din domeniu, existente în alte țări europene. Se cuvine să amintim, în acest sens, pe renumiții profesori: Paul Negulescu, Anibal Teodorescu, Victor Onișor, Constantin Rarincescu, Erast Diti Tarangul și alții, care au pus bazele dreptului administrativ în România și l-au înscris la loc de cinste în circuitul de valori ale științei dreptului, în general.

### 3.2. Obiectul dreptului administrativ

Activitatea de administrare a treburilor statului și ale colectivităților locale recunoscute de stat, este foarte complexă, cum la fel de complexe sunt trebuințele și interesele celor administrați, persoane fizice sau persoane juridice. Această activitate este organizată și se desfășoară pe baza unor norme juridice, care sunt extrem de variate și aparțin diferitelor ramuri ale sistemului de drept. Între aceste norme juridice un grup special formează ramura dreptului administrativ.

Prin urmare, am putea spune că obiectul dreptului administrativ îl **constituie acel grup de norme juridice care reglementează relațiile sociale din sfera de administrare a treburilor statului și ale colectivităților locale, alte categorii de relații sociale din aceeași sferă fiind reglementate prin norme juridice din cadrul altor ramuri de drept** (dreptul constituțional, dreptul civil, dreptul financiar, dreptul familiei ș.a.).

Este neîndoielnic faptul că normele dreptului administrativ se cantonează în sfera administrației publice, aceasta realizându-se, în principal și în primul rând, prin astfel de norme. Dar normele dreptului administrativ se aplică administrației publice alături și împreună și cu alte norme juridice, aparținând altor ramuri de drept.

Pe de altă parte, normele dreptului administrativ nu acționează exclusiv numai în sfera în care își desfășoară activitatea autoritățile administrației publice ci și în sfera altor autorități publice, care exercită fie puterea legislativă, fie pe cea executivă.

Referindu-se la relațiile sociale din sfera administrației publice reglementate de dreptul administrativ împreună cu alte ramuri ale dreptului public, prof. A. Iorgovan reține trei situații mai importante: a) raporturi reglementate de dreptul administrativ subsecvent altor ramuri (cazul dreptului constituțional); b) raporturi reglementate de dreptul administrativ ca drept comun pentru alte ramuri (cazul dreptului financiar); c) raporturi reglementate de drept administrativ în colaborare cu alte ramuri (cazul dreptului internațional public).

În alte situații, raporturile sociale din sfera administrației publice sunt reglementate de dreptul administrativ, împreună cu ramuri ale dreptului privat. În aceste situații, dreptul administrativ, cu încărcătura sa politico-statală de putere publică, joacă rolul de „drept comun” pentru anumite instituții juridice sau chiar ramuri ale dreptului privat, cum este cazul dreptului familiei, dreptului civil, dreptului financiar și altele, guvernând și orientând aceste reglementări în sfera administrației publice.

Sunt frecvente și situațiile în care raporturi sociale care fac obiectul administrației publice se realizează de către alte autorități publice, din sfera altei puteri (legislativă, judecătorească) decât cea a administrației. Multe dintre raporturile de „drept constituțional”, „de drept penal” etc. se realizează prin mijlocirea și a unor raporturi de drept administrativ.

### 3.3. Dreptul administrativ - ramură a dreptului public

Încă din timpul imperiului roman, normele juridice erau grupate în două mari categorii: norme de drept „public” și norme de drept „privat”.

Evoluțiile ulterioare ale dreptului nu au înlăturat granițele dintre aceste două mari categorii și nici nu au creat altele noi. Ramurile de drept care s-au conturat ulterior s-au încadrat în una sau alta dintre ele.

Sintetizând concluziile științelor juridice în materie, putem spune că „**dreptul public**” cuprinde normele juridice care privesc statul: organizarea și funcționarea sa, raporturile dintre autorități, dintre stat și particulari (persoane fizice sau juridice), precum și raporturile dintre state. Aceste norme sunt grupate, în principal, în raport de obiectul lor de reglementare, în ramuri ale **dreptului public**. Din dreptul public fac parte următoarele ramuri de drept: constituțional, administrativ, penal, financiar, procesual penal, procesual civil, internațional public. Celelalte ramuri ale dreptului alcătuiesc dreptul privat.

**Dreptul privat** determină raporturile dintre particulari; fie dintre persoane fizice, fie dintre acestea și persoane juridice ori dintre persoane juridice, dar nu ca purtătoare ale puterii publice ci în nume exclusiv personal. Profesorul P. Negulescu precizează că dreptul public „stabilește normele după care au să procedeze, în limitele stabilite de lege, deținătorii puterii publice, pe câtă vreme dreptul privat se ocupă cu satisfacerea și regularea intereselor particulare”.

Deosebiriile dintre dreptul public și cel privat ar putea fi reduse, în principal, la **următoarele:**

- normele de drept privat sunt mai cristalizate și mai stabile decât cele de drept public; acestea din urma având un pronunțat caracter politic se schimbă mai repede;

- în dreptul privat, oricine poate să fie titular al unui drept, indiferent dacă este sau nu este cetățean al statului, fără deosebire de naționalitate, religie ori sex. În dreptul public nu oricine poate să exercite drepturile reglementate de normele aparținând acestuia (ex. dreptul de vot, dreptul și obligația de a apăra țara ș. a.);

- în timp ce dreptul public se bazează pe forța de constrângere a statului în caz de nerespectare a normelor sale, în dreptul privat, constrângerea, ca mod de asigurare a respectării normelor, o găsim foarte rar;

- în dreptul privat, normele au un caracter supletiv, adică particularii, în convențiile lor, pot deroga de la ele și, numai în cazul în care nu au convenit altfel, se va aplica norma de drept, pentru că, în dreptul privat numai dispozițiile de ordine publică sunt obligatorii. În dreptul public, unde domină ideea de „ordin”, în principiu, toate normele juridice sunt obligatorii;

- în timp ce publicitatea este de esența dreptului public, secretul și confidențialitatea sunt de esența dreptului privat.

Față de cele de mai sus, dreptul administrativ poate definit ca o **ramură a dreptului public care cuprinde un ansamblu de norme juridice care reglementează raporturile sociale născute în activitatea de organizare a executării legii și de executare a acesteia, desfășurată, în principal, de autoritățile administrației publice și funcționarii acestora, precum și de instituțiile publice și alte servicii care realizează activități de interes public și, în subsidiar, de celelalte autorități publice ale statului.**

Dreptul administrativ are o serie de **trăsături** proprii, între care amintim:

**Dreptul  
administrativ  
Definiție**

- este o ramură de drept relativ tânără, care s-a conturat în țara noastră după intrarea în vigoare, în cele două principate române, a Regulamentelor Organice;

- reglementează o **diversitate de probleme**, din toate sectoarele și domeniile vieții economice și sociale, cum nu o face nici o altă ramură de drept public sau privat, intersectându-se, practic, cu aproape toate celelalte ramuri de drept, public sau privat;

- este o ramură de drept, **foarte mobilă**, normele sale fiind susceptibile de a fi înlocuite sau modificate foarte rapid;

- raporturile de drept administrativ se fundamentează pe **principiul inegalității părților**, indiferent dacă aceste raporturi se stabilesc între autoritățile administrației publice, sau între acestea și particulari (persoane fizice sau juridice);

În dreptul administrativ, unele **conflicte juridice**, apărute între autoritățile administrației publice și particulari (persoane fizice și juridice) se **soluționează de autoritățile proprii** ale administrației publice, de regulă de cele ierarhic superioare, ori de către structuri administrative cu atribuții jurisdicționale anume înființate. Aceasta, însă, nu exclude și competența autorităților din sistemul celor judecătorești care, în condițiile legii, sunt competente să soluționeze asemenea conflicte juridice.

Ca atare, actele administrative, ca formă principală de activitate a autorităților administrației publice, **sunt supuse și controlului autorităților care realizează, în principal, sarcinile altei puteri în stat** - puterea judecătorească.

Toate aceste trăsături fac din ramura dreptului administrativ o ramură distinctă a dreptului public și-l deosebesc, totodată, atât de oricare din ramurile dreptului privat, cât și de cele ale dreptului public.

1. **Apostol Tofan, Dana**, *Drept administrativ*, vol. I, ediția a II-a, Editura "CH Beck", București, 2008.
2. **Apostol Tofan, Dana**, *Drept administrativ*, vol. II, Editura "All Beck", București,



#### BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

2004.

3. **Alexandru, Ioan**, *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective*, Ediția a IV-a, Editura „Lumina Lex”, București, 2007.
4. **Iorgovan, Antonie**, *Tratat de drept administrativ*, vol. I-II, ediția a IV-a, Editura "All Beck", București, 2005.
5. **Preda, Mircea**, *Drept administrativ - partea generală*, ediția a IV-a, „Editura Lumina Lex”, București, 2006.
6. **Preda, Mircea; Vasilescu, Benonica**, *Drept administrativ - partea specială*, Editura „Lumina Lex”, București, 2007.
7. **Prisacaru, Valentin**, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, Ediția a III-a revăzută și adăugită, Editura „LUMINA LEX”, București, 2002.
8. **Vedinaș, Verginia**, *Drept administrativ și instituții politico-administrative*, Ediția a III-a, Editura „Universul Juridic”, București, 2007.

## CAPITOLUL II

# IZVOARELE DREPTULUI ADMINISTRATIV

1. Cuprins
2. Obiectiv general
3. Obiective operaționale
4. Timpul necesar studiului capitolului
5. Dezvoltarea temei
6. Bibliografie selectivă

Cuprins:

- ^ Noțiunea de *izvor de drept administrativ*;
- ^ Clasificarea izvoarelor dreptului administrativ român.

Obiectiv general: identificarea și cunoașterea surselor ce formează dreptul administrativ român.

Obiective operaționale:

- ^ prezentarea izvoarelor dreptului administrativ român;
- ^ cunoașterea ierarhizării izvoarelor dreptului administrativ;
- ^ conștientizarea importanței practice a cunoașterii rolului și locului izvoarelor — d



2 ore

## CAPITOLUL II

### IZVOARELE DREPTULUI ADMINISTRATIV

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

Normele de drept administrativ sunt cuprinse în cele mai diferite acte juridice, ceea ce înseamnă că ele pot îmbrăca cele mai variate forme. De aceea norma de drept administrativ nu poate fi confundată cu actul de drept administrativ, acesta fiind forma pe care o îmbracă foarte multe norme de drept administrativ. Actul de drept administrativ poate să cuprindă însă și alte norme juridice decât administrative, care, prin natura lor juridică, pot fi norme de drept civil, de drept al muncii etc.

Pe de altă parte, normele de drept administrativ pot fi cuprinse și în alte acte juridice decât actele administrative. Astfel, norme de drept administrativ sunt cuprinse și în Constituție, precum și în alte legi, hotărâri și ordonanțe ale Guvernului, etc. Tocmai de aceea este necesară cercetarea formelor juridice pe care le îmbracă normele de drept administrativ, adică a izvoarelor dreptului administrativ.

În raport de autoritatea publică de la care provin și, implicit, de forța lor juridică, aceste izvoare sunt:

a) **Constituția României și legile constituționale.** Constituția este cel mai important izvor al dreptului administrativ. Când spunem acest lucru nu ne referim la aspectul cantitativ al normelor de drept administrativ pe care le cuprinde, ci la forța juridică superioară a normelor de drept administrativ cuprinse în Constituție.

În Constituție sunt cuprinse norme privind organizarea și funcționarea celor mai importante autorități ale administrației publice: Președintele României, Guvernul, administrația publică centrală de specialitate, administrația publică locală; norme privind drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor (a căror reală zădărnici este o sarcină nemijlocită a autorităților administrației publice): norme referitoare la raporturile acestor autorități cu alte autorități publice și cu cetățeni, precum și norme juridice și principii de la care nu poate deroga nici una dintre autoritățile administrației publice.

**Legile constituționale** sunt, potrivit art. 73 alin. (2) din Constituție, legile de revizuire a Constituției. Desigur că aceste legi sunt izvor al dreptului administrativ numai în situațiile în care au ca obiect probleme din sfera acestei ramuri de drept.

Deosebirea dintre Constituție și legile de revizuire a acesteia sunt, în principal, următoarele:

- Constituția are ca **obiect** o sferă largă de relații sociale esențiale, din toate domeniile de activitate, în timp ce legile constituționale (de revizuire a Constituției) au ca obiect numai anumite relații sociale. În acest sens este de relevat că,

potrivit art. 152 din Constituție, anumite probleme nici nu pot constitui obiect al unei legi de revizuire a Constituției<sup>7</sup>.

Dispozițiile art. 150 din Constituție reglementează expres și cine poate avea inițiativa revizuirii Constituției<sup>8</sup>. În plus, se prevede că propunerea de revizuire a Constituției trebuie adoptată cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere și aprobată și aprobată prin referendum în termen de 30 zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire.

b) **Legea** este un al doilea izvor al dreptului administrativ, bineînțeles, atunci când aceasta conține norme de drept administrativ.

Pe primul plan, după Constituție și legea de revizuire a acesteia, se situează legea **organică**, al cărui obiect îl constituie problemele precizate de Constituție în art. 73(3), după care urmează **legea ordinară**. Cu titlu de exemplu amintim, ca legi organice, Legea de organizare și funcționare a Guvernului, Legea administrație publice locale și altele<sup>9</sup>.

Atât în Constituție cât și în lege (mai ales în legea ordinară) pot fi cuprinse norme juridice care reglementează raporturi sociale de natură diferită, ceea ce face ca acestea să poată fi izvor atât al dreptului administrativ, cât și al altor ramuri de drept.

c) **Decretele Președintelui României** sunt izvor de drept administrativ atunci când au caracter normativ și cuprind norme de drept administrativ. Președintele României emite astfel de decrete când declară mobilizarea generală sau parțială a armatei și când stabilește măsuri în caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării.

d) **Hotărârile și Ordonanțele Guvernului** sunt, în marea lor majoritate, izvoare ale dreptului administrativ (bineînțeles când acestea au caracter normativ) deoarece acestea sunt principalele acte prin care Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice, înfăptuind realizarea în concret a prevederilor cuprinse în legi.

Potrivit prevederilor Constituției (art. 108), Guvernul adoptă **hotărâri și ordonanțe**. Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor. Ordonanțele se adoptă în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de aceasta.

Guvernul adoptă **hotărâri** atunci când executarea legii reclamă stabilirea de măsuri sau a unor reguli subsecvente, care să asigure corecta ei aplicare. Hotărârea reprezintă, prin excelență, actul prin care Guvernul își exercită rolul constituțional privind conducerea generală a administrației publice. Prin hotărâre se reglementează, așadar, relațiile sociale care sunt prin natura lor inferioare ca importanță față de cele reglementate de lege. Hotărârea nu poate fi decât *secundum legem*, reprezentând competența originară a Guvernului. Prin hotărâre, Guvernul asigură aplicarea unor prevederi ale legii.

Adoptarea hotărârii este lăsată La opțiunea Guvernului, cu excepția cazurilor când prin lege Guvernul este obligat, în mod expres, să adopte o hotărâre. Hotărârea poate avea caracter normativ sau

---

<sup>7</sup> Acestea sunt: caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului; forma republicană de guvernământ; integritatea teritoriului; independența justiției, pluralismul politic; limba oficială; suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora; pe durata stării de asediu, a stării de urgență sau în timp de război.

<sup>8</sup> Președintele României la propunerea Guvernului; cel puțin o pătrime din numărul deputaților sau al senatorilor; cel puțin, 500.000 de cetățeni cu drept de vot, care provin din cel puțin jumătate din județele țării, iar în fiecare dintre acestea sau în municipiul București să fie înregistrate cel puțin 20.000 semnături în sprijinul acestei inițiative.

<sup>9</sup> Prin lege organică se reglementează: sistemul electoral; organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente; organizarea și funcționarea partidelor politice; statutul deputaților și al senatorilor, inclusiv indemnizația și celelalte drepturi ale lor; organizarea și desfășurarea regimul stării de asediu și al referendumului; organizarea Guvernului și a Consiliului Suprem de Apărare a Țării; regimul stării de asediu și a celei de urgență; al stării de război și al mobilizării forțelor armate; infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora; acordarea amnistiei sau a grațierii colective; organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi; statutul funcționarilor publici; contenciosul administrativ; regimul juridic, general al proprietății și a moștenirii; regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele și protecția socială; organizarea generală a învățământului; regimul general al cultelor; statutul minorităților naționale, organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală; celelalte domenii pentru care, în Constituție, se prevede adoptarea de legi organice.

nenormativ.

Hotărârile și ordonanțele Guvernului se adoptă la propunerea membrilor săi sau a celorlalți conducători ai autorităților administrației publice centrale de specialitate, care nu sunt membri ai Guvernului, ori a autorităților administrației publice județene și a municipiului București prin Ministerul Administrației și Internelor.

Dispozițiile constituționale folosesc două noțiuni distincte: noțiunea de „**adoptă** hotărâri și ordonanțe” (art. 108 alin. (I)) și cea de „**emite** ordonanțe” (art. 115 alin. (1) și (2)). Dacă în art. 115 alin. (4) nu s-ar fi folosit noțiunea de „adoptă ordonanțe de urgență”, am fi putut considera că legiuitorul a vrut ca hotărârile Guvernului să fie „adoptate” iar ordonanțele „emise”. Cum nu există o unitate de terminologie pe acest criteriu, apreciem că aceasta nu reprezintă decât o necorelare, care a scăpat legiuitorului constituant.

Este de ordin principat faptul că o autoritate cu structură colegială, cum este și Guvernul „adoptă” un act juridic, „adoptarea” fiind rezultatul final al dezbaterii și deliberării, în timp ce o autoritate publică unipersonală (ministru, pri - mar) „emite” un act juridic.

Procedura adoptării hotărârilor și ordonanțelor este reglementată prin Hotărârea Guvernului nr. 555 din 7 iunie 2001 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile pentru supunerea proiectelor de acte normative spre aprobare Guvernului<sup>1</sup>. Aceste norme se aplică, în mod corespunzător, și ordinelor, instrucțiunilor și celorlalte acte normative emise de miniștri și conducătorii celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate, precum și de prefecti.

Potrivit prevederilor cuprinse în acest act normativ, fiecare propunere de act normativ trebuie să fie inițiată, elaborată și adoptată în conformitate cu prevederile Constituției și cu dispozițiile Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă și corelată cu dispozițiile celorlalte acte normative de nivel similar sau de același nivel, astfel încât să se integreze organice în sistemul general al legislației. Totodată, proiectul trebuie corelat și cu tratatele internaționale la care România este parte.

Legea fundamentală a statului **nostru** mai prevede, în art. 108 alin. (4), ca de altfel, și legea organică, în art. 27 alin. (2) că hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern **se semnează de primul-ministru, se contrasemnează** de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și **se publica** în Monitorul Oficial al României, nepublicarea având ca efect inexistența hotărârii sau ordonanței. Singura excepție de la obligația publicării o constituie hotărârile cu caracter militar, care se comunică doar instituțiilor interesate.

Cu privire la „**semnarea**” hotărârilor și ordonanțelor, față de dispozițiile exprese ale Legii fundamentale, considerăm că hotărârile și ordonanțele Guvernului trebuie semnate de primul-ministru chiar și în situația în care el nu a fost prezent la ședința în care acestea au fost adoptate ori, deși prezent, ședința a fost condusă de Președintele României, în exercitarea atribuțiilor prevăzute de art. 87 din Constituție, deoarece textul constituțional (art. 108 alin. (4)) prevede expres că „hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de primul-ministru”.

Cât privește „**contrasemnarea**” hotărârilor și ordonanțelor numai de către „**miniștrii** care au obligația punerii lor în executare”, nu vedem nici un argument care să justifice incompetența „miniștrilor-delegați”, membri ai Guvernului de a contrasemna ei aceste acte, dacă ele privesc probleme din domeniul lor de activitate.

Pe de altă parte, nu vedem nici o rațiune de a nu recunoaște dreptul și obligația unor conducători ai unor organe centrale de specialitate ale administrației publice, mai ales a celor subordonate Guvernului, de a contrasemna hotărârile sau ordonanțele Guvernului din domeniul lor de activitate. Nu vedem, de pildă, de ce președintele Institutului Național de Statistică nu ar putea să contrasemneze o hotărâre a Guvernului prin care se stabilesc măsuri referitoare la organizarea și desfășurarea recensământului (populației, animalelor, locuințelor etc), știut fiind că această instituție este organul de specialitate în domeniu, căreia îi revine și obligația punerii în executare a acestei hotărâri.

Dacă ne referim la ordonanțele Guvernului, subliniem că acestea sunt expresia unei **competențe legislative delegate**. Deci, ordonanța depășește sfera strictă a conducerii generale a administrației publice,

fiind o modalitate de participare a Guvernului la realizarea puterii legislative.

Fiind vorba de o putere delegată, ea nu se poate acorda decât prin lege, Guvernul neavând, potrivit Constituției, o putere de reglementare proprie, decât numai în sfera hotărârilor privind organizarea executării legilor.

Ordonanțele se emit fie în temeiul unei legi speciale de abilitare, fie în mod excepțional, fără existența unei asemenea legi, caz în care se emit așa-numitele „ordonanțe de urgență”.

Ordonanțele care se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare pot fi: ordonanțe care se supun **aprobării ulterioare a Parlamentului și ordonanțe** pentru care nu este necesară o asemenea **aprobare**. Regula generală este că ordonanțele nu se supun aprobării Parlamentului, deoarece această aprobare este necesară numai dacă legea de abilitare o cere în mod expres. În ambele cazuri însă, legea trebuie să prevadă necesitatea emiterii lor, inclusiv limitele competenței legislative delegate și termenul până la care urmează să fie exercitată.

Potrivit prevederilor constituționale, Parlamentul nu poate delega competența sa legislativă din domeniile rezervate legilor organice. Prin urmare, obiectul ordonanțelor emise în baza unei legi speciale de abilitare nu-l pot constitui problemele și domeniile prevăzute de art. 73 alin.(3) din Constituție și de alte dispoziții care trimit la adoptarea de legi organice.

Practica de după adoptarea Constituției în anul 1991, a instituit regula ca Parlamentul să abiliteze Guvernul cu emiterea de ordonanțe numai pe perioada vacanțelor parlamentare dar, față de prevederile constituționale în materie, care condiționează această abilitare numai la „domenii ce nu fac obiectul legilor organice”, considerăm că abilitarea ar putea exista chiar și pe timpul sesiunilor, ea având drept scop o descongestionare a Parlamentului de adoptarea unor legi în domenii și probleme de mai mică importanță, pentru a se putea concentra mai mult și mai profund asupra celor de importanță majoră.

Realizarea atribuțiilor delegate de către Parlament nu reprezintă o facultate pentru Guvern. Guvernul nu are căderea de a aprecia sau nu asupra oportunității emiterii ordonanțelor cu care a fost abilitat. Ea este o obligație, așa cum tot o obligație este aplicarea legii, obligația rezultând din însăși substanța legii de abilitare.

În schimb, întrucât problemele și domeniile pentru care Guvernul a fost abilitat să emită ordonanțe fac parte din sfera competenței materiale a Parlamentului, acesta poate, chiar și după abilitare, să revină asupra oricăroră dintre problemele sau domeniile care au făcut obiectul legii de abilitare și să le reglementeze prin lege, chiar și în situația în care ordonanțele ce urmau să fie emise de către Guvern nu trebuiau supuse aprobării ulterioare a Parlamentului, restrângând astfel sfera abilitării.

În cazul ordonanțelor care se supun aprobării Parlamentului, Guvernul are obligația de a le supune acestei aprobări până la îndeplinirea termenului de abilitare și aceasta sub sancțiunea încetării de drept a efectelor lor.

Ordonanțele, ca acte de autoritate a Guvernului, dar de natură legislativă, pot fi modificate sau abrogate de către Guvern, dar numai dacă modificarea sau aprobarea intervine mai înainte ca ele să fie luate în dezbateră de către Parlament, în vederea aprobării. După acest moment, competența aparține în exclusivitate Parlamentului.

În cazul ordonanțelor pentru care legea de abilitare nu prevede aprobarea lor de către Parlament, modificarea sau abrogarea acestor poate interveni oricând, singura cerință fiind ca aceste operații să nu ducă la depășirea limitelor abilitării, cerință care ființează, de altfel și în cazul ordonanțelor care urmează să fie aprobate de Parlament, cu excepția ordonanțelor de urgență (pentru care nu este necesară abilitarea). În acest din urmă caz (al ordonanțelor de urgență) este însă necesar ca modificarea sau abrogarea să fie fundamentală pe necesitate și urgența reglementării unei situații care, datorită circumstanțelor sale extraordinare, impune aceste măsuri urgente, în vederea evitării unor grave atingeri aduse interesului public.

Dispozițiile art. 115 alin. (7) mai precizează că „aprobarea sau respingerea ordonanțelor se face printr-o lege...”. Desigur, această dispoziție se referă numai la ordonanțele de urgență și la cele pentru care

în legea de abilitare s-a prevăzut că acestea urmează să fie supuse aprobării Parlamentului. Consecința juridică a acestei aprobări constă tocmai în „investirea” de drept a ordonanțelor în cauză cu forța juridică a legii sau, după caz, în desființarea efectelor juridice produse de ordonanțele care nu au fost aprobate.

Ordonanțele care nu au fost supuse aprobării Parlamentului până la împlinirea termenului de abilitare, prevăzut în legea de abilitare, nici măcar nu se mai iau în dezbateră Parlamentului pentru a fi sau a nu fi aprobate, ci potrivit dispozițiilor art. 115 alin. (7) din Constituție, acestea vor fi cuprinse automat în legea de respingere a ordonanțelor.

După revizuirea Constituției s-a mai prevăzut o dispoziție specială potrivit căreia „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”.

Din punct de vedere al naturii juridice, ordonanțele Guvernului sunt acte legislative, nu administrative, deși sunt „opera” unei autorități administrative. Ele au forța juridică a legii, forță care este determinată, în principal, de obiectul reglementării juridice, nu de autorul actului juridic. Această concluzie rezultă și din faptul că regula generală, în materia ordonanțelor este, așa cum precizăm mai sus, cea de nesupunere a lor aprobării ulterioare a Parlamentului (aprobarea fiind necesară numai dacă legea de abilitare o prevede expres). Or, dacă am considera că ordonanțele sunt acte administrative și având în vedere, că de regulă, nu se mai supun aprobării lor prin lege, nu vedem cum s-ar putea „transforma” în acte cu caracter legislativ. Ele ar rămâne acte administrative, care nu ar ține de esența instituției „delegării legislative”.

Pe de altă parte, ar însemna ca ordonanțele, dacă ar fi acte administrative, să poată fi atacate la instanțele de contencios administrativ, nu la Curtea Constituțională. Or, în această privință, practica s-a conturat deja în sens invers, Curtea Constituțională statuând, încă din anul 1995, că ordonanțele sunt supuse numai unui control de constituționalitate, potrivit art. 146 lit. d) din Constituție, fără a face deosebire între ordonanțele care se supun aprobării Parlamentului și cele care nu se supun acestei aprobări.

În privința **ordonanțelor de urgență**, deși acestea reprezintă tot o delegare legislativă, deoarece au ca obiect probleme și domenii care pot fi reglementate numai prin lege, prezintă unele particularități, care le conferă un **regim juridic special**. În acest sens Constituția revizuită a instituit o reglementare mai precisă în această materie, statuând că:

Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația motivării urgenței în cuprinsul acestora.

Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbateră în procedură de urgență La Camera competentă să fie sesizată și 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, de la 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 votul majorității membrilor fiecărei Camere.

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 proprietatea publică.

e) . **Ordinele și instrucțiunile miniștrilor și ale conducătorilor celorlalte autorități** ale administrației publice centrale de specialitate, cu caracter normativ, sunt izvoare ale dreptului administrativ nu numai în domeniul propriu de activitate în care este organizat organul al cărui conducător a emis ordinul sau instrucțiunea, ci și în alte domenii de activitate. De pildă, un ordin sau instrucțiune a ministrului finanțelor va fi obligatoriu pentru toate subiectele de drept care intră în raporturile care se nasc (modifică sau sting) în baza normelor emise.

Mai precizăm și faptul că pot fi emise ordine și instrucțiuni și **în comun**, de către doua sau mai

multe ministere, acestea neavând însă o forță juridică superioară celor emise numai de un singur minister, dar pot constitui izvoare ale dreptului administrativ când au caracter normativ.

f) **Actele juridice emise de conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate (decizii, dispoziții)** sunt izvoare ale dreptului administrativ în măsura în care nasc, modifică sau sting raporturi de drept administrativ. Aceste acte sunt, de regulă, acte cu caracter individual, acte de aplicare, având mai rar caracter normativ, dar în acest din urmă caz ele sunt izvoare ale dreptului administrativ.

g) **Actele juridice adoptate de autoritățile administrației publice județene și locale**, suni, în multe cazuri, izvoare ale dreptului administrativ întrucât acestea, funcționând, printre altele, pe principiul autonomiei locale, au o competență materială generală și, implicit, dreptul de a adopta sau emite acte cu caracter normativ. Acestea pot fi:

- **hotărâri** ale consiliilor județene;
- **hotărâri** ale consiliilor locale, municipale, orașenești sau comunale;
- **dispoziții** ale primarilor.

Hotărârile consiliilor locale și cele ale consiliilor județene sunt, de regulă, acte administrative cu caracter normativ, deoarece sunt adoptate de autorități deliberative care au, la nivelul respectiv, o competență materială generală.

Spre deosebire de acestea, actele juridice emise de primar, care potrivit legii se numesc dispoziții, au, de regulă, caracter individual deoarece primarul este o autoritate executivă a administrației publice; acestea desigur nu pot fi izvoare ale dreptului administrativ.

În exercitarea unor anumite atribuții, dispozițiile primarului au însă și caracter normativ, întrucât ele cuprind norme juridice cu caracter general și impersonal prin care se nasc (modifică sau sting) drepturi și obligații pentru persoane fizice și juridice neindividualizate. Este cazul, de pildă, al măsurilor pe care primarul este obligat să le ia (prin dispoziție) pentru prevenirea incendiilor sau în împrejurări excepționale cum ar fi: cutremurele, inundațiile sau alte catastrofe naturale, epidemiile, epizootiile și alte asemenea, prevăzute de lege. Acestea, fiind obligatorii pentru persoane fizice și juridice neindividualizate, sunt izvoare ale dreptului administrativ.

h) **Ordinele prefectilor** sunt izvoare ale dreptului administrativ numai în măsura în care au caracter normativ. În exercitarea unora dintre atribuțiile conferite de lege, prefectul poate emite astfel de ordine. Este cazul, de pildă, al măsurilor pe care le ia (prin ordin) pentru „asigurarea intereselor naționale, respectarea legii și ordinii publice”, pentru „prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor cetățenilor prin organele legal constituite”, pentru „pregătirea și aducerea la îndeplinire a măsurilor de apărare care nu au caracter militar”, ca șef al apărării civile la nivelul județului, precum și al exercitării altor atribuții anume prevăzute de lege.

j) **Principiile generale ale dreptului**, și în special ale dreptului administrativ, sunt izvoare importante de drept. Este necesar însă să facem deosebire între acele principii care sunt cuprinse într-un act normativ anumit, caz în care izvor de drept este însuși actul normativ în care sunt cuprinse și acele principii care se desprind din mai multe acte normative, prin generalizare. Dacă anumite principii sunt desprinse, prin generalizare, din prevederile mai multor acte normative, ele capătă valoarea unor izvoare distincte de actele normative respective. Așa de pildă, principiul revocabilității actelor administrative nu este consacrat într-un anumit act, ci se desprinde prin generalizare, din numeroase acte juridice care reglementează organizarea și funcționarea autorităților administrației publice.

k) În ansamblul actelor normative ce pot constitui izvoare ale dreptului administrativ mai trebuie relevat că în prezent mai sunt încă în vigoare un număr important de acte normative **adoptate anterior Constituției din 1991**: legi, decrete ale fostului Consiliului de Stat, decrete prezidențiale și chiar și hotărâri ale fostului Consiliului de Miniștri.

De asemenea, chiar și după Revoluția din decembrie 1989 și până la intrarea în vigoare a actualei

Constituții au fost emise un număr important de acte normative - decrete, legi și hotărâri ale Guvernului - unele dintre ele fiind încă în vigoare și putând constitui izvoare ale dreptului administrativ.

Este și motivul pentru care în literatura de specialitate se vorbește, uneori, de un „**sistem constituțional**” izvoarelor dreptului (cuprinzând actele normative adoptate după intrarea în vigoare a actualei Constituții) și de un sistem „*de facto*” al izvoarelor dreptului, care este mai larg decât cel constituțional (cuprinzând și actele normative adoptate anterior Constituției, aflate încă în vigoare, „cel puțin până la definitivarea substanțială a legislației românești”<sup>1</sup>).

l) **Tratatele și convențiile internaționale** sunt izvoare ale dreptului administrativ numai dacă au devenit executorii în ordinea juridică internă, dând naștere la raporturi de drept administrativ.

În conformitate cu prevederile Constituției noastre, tratatele și convențiile internaționale, pentru a produce efecte juridice atât în relațiile cu alte state, cât și în ordinea juridică internă trebuie ratificate de Parlament sau, după caz, **aprobate** de Guvern.

Pentru a fi izvor al dreptului administrativ, tratatul sau convenția internațională trebuie nu numai să fie ratificat (aprobat) de Parlament, respectiv de Guvern, ci să cuprindă și norme al căror obiect se circumscrie în sfera administrației publice.

m) în literatura de specialitate au avut loc îndelungate controverse în legătură cu problema dacă **jurisprudența** (practica judecătorească) este sau nu izvor al dreptului. Concepția care a dobândit-o mai largă adeziune este aceea că aceasta nu

este un izvor de drept, cu toate că are un important rol în elucidarea sensului legii și în uniformizarea aplicării ei.

Rolul instanțelor judecătorești este de a aplica legea în cazuri concrete, nicidecum de a crea legea, ca izvor de drept, prin hotărârile pe care le pronunță.

În alte sisteme de drept însă (dreptul anglo-saxon) practica judiciară, adică hotărârile judecătorești, pronunțate anterior în probleme similare sunt socotite izvor de drept, fiind frecvent avute în vedere ori invocate în soluționarea unor litigii asemănătoare.

n) **Obiceiul (cutuma)**, ca regulă de conduită nescrisă, **prin el însuși nu poate fi izvor de drept**, mai ales în epoca modernă, când dreptul scris s-a dezvoltat mult. El poate însă să suplinească o prevedere legală, dacă aceasta lipsește. El poate fi totuși izvor de drept, inclusiv de drept administrativ, atunci când legea permite, în anumite situații, utilizarea lui.

## BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

1. **Apostol Tofan, Dana**, *Drept administrativ*, vol. I, ediția a II-a, Editura "CH Beck", București, 2008.
2. **Apostol Tofan, Dana**, *Drept administrativ*, vol. II, Editura "All Beck", București, 2004.
3. **Alexandru, Ioan**, *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective*, Ediția a IV-a, Editura „Lumina Lex”, București, 2007.
4. **Iorgovan, Antonie**, *Tratat de drept administrativ*, vol. I-II, ediția a IV-a, Editura "All Beck", București, 2005.
5. **Preda, Mircea**, *Drept administrativ - partea generală*, ediția a IV-a, „Editura Lumina Lex”, București, 2006.
6. **Preda, Mircea; Vasilescu, Benonica**, *Drept administrativ - partea specială*, Editura „Lumina Lex”, București, 2007.
7. **Prisacaru, Valentin**, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, Ediția a III-a revăzută și adăugită, Editura „LUMINA LEX”, București, 2002.
8. **Vedinaș, Verginia**, *Drept administrativ și instituții politico-administrative*, Ediția a III-a, Editura „Universul Juridic”, București, 2007.

# CAPITOLUL III

## NORMELE ȘI RAPORTUL DE DREPT ADMINISTRATIV

1. Cuprins
2. Obiectiv general
3. Obiective operaționale
4. Timpul necesar studiului capitolului
5. Dezvoltarea temei
6. Bibliografie selectivă

Cuprins:

^ Normele de drept administrativ. Noțiune, structură, clasificare; ^  
Raportul de drept administrativ. Noțiune, structură, categorii.

Obiectiv general: cunoașterea normelor juridice care reglementează raporturile sociale apărute în realizarea administrației publice.

Obiective operaționale:

- ^ cunoașterea structurii normei de drept administrativ;
- ^ prezentarea categoriilor de norme ale dreptului administrativ;
- ^ prezentarea elementelor componente ale raportului de drept administrativ, ;
- ^ identificarea principalelor categorii de raporturi juridice existente în \_\_\_\_\_ a

2 ore

## CAPITOLUL III

### NORMELE ȘI RAPORTUL DE DREPT ADMINISTRATIV

#### 1. Normele dreptului administrativ

Când am definit dreptul administrativ, am precizat că acesta reprezintă un ansamblu de **norme juridice** care reglementează raporturile sociale apărute în realizarea administrației publice.

Normele de drept administrativ sunt **norme de conduită ale subiecților care participă, într-o formă sau alta, la înfăptuirea administrației publice**. Ele sunt cuprinse atât în acte care emană de la puterea legislativă cât și în acte ale autorităților administrației publice, îmbrăcând una sau alta din formele analizate la secțiunea referitoare la izvoarele dreptului administrativ.

a) Normele dreptului administrativ au o serie de **trăsături** proprii, și anume:

- reglementează raporturi sociale care apar între autoritățile administrației publice, precum și între acestea și particulari (persoane fizice și juridice) în realizarea sarcinilor administrației publice;

- normele dreptului administrativ sunt foarte variate, întâlnindu-se, practic, în aproape toate domeniile și sectoarele de activitate;

- cu excepția celor cuprinse în Constituție și în legi, normele dreptului administrativ se emit în baza și în vederea executării legii.

b) Sub aspectul **structurii** lor, la normele dreptului administrativ, ca la orice norme juridice, deosebim o structură internă, logico-juridică și una tehnico-juridică.

Din punct de vedere al structurii interne **logico-juridice**, normele dreptului administrativ sunt formate, ca și alte norme juridice, din trei elemente:

- **ipoteza** normei, care precizează împrejurările și condițiile în care se aplică norma, precum și subiectele, la care se referă;

- **dispoziția**, care arată conduita pe care trebuie s-o urmeze subiectele la care se referă (ce trebuie să facă sau să nu facă acestea);

- **sanctiunea**, care precizează consecințele nerespectării conduitei (a dispoziției). Din punct de vedere al structurii **tehnico-juridice**, normele dreptului administrativ se exprimă în articole și alineate.

c) Normele dreptului administrativ pot fi grupate în mai multe categorii, după diverse criterii:

După **obiectul** reglementării, pot fi:

- norme de drept material, care reglementează drepturi și obligații ale subiecților de drept administrativ;

- care reglementează modul de funcționare a autorităților administrației publice.

După sfera de cuprindere, normele dreptului administrativ pot fi:

- norme generale, care au sferă largă de reglementare;
- norme speciale, care reglementează numai o anumită problemă, sau se referă la o anumită categorie de subiecți;
- norme de excepție, care reglementează situații care „se abat” de la normele generale sau de la cele speciale,

Gruparea pe acest criteriu prezintă importanță practică în privința aplicării lor, știut fiind faptul că o normă specială sau una de excepție derogă de la normele generale de același rang.

Normele dreptului administrativ pot fi clasificate și în raport de forța lor juridică, această clasificare având configurația pe care am prezentat-o la secțiunea referitoare la izvoarele dreptului administrativ. Și această clasificare prezintă importanță practică, deoarece o normă juridică de forță inferioară nu poate anula, modifica sau conține reglementări contrare celor cu forță juridică superioară.

## 2. Raportul de drept administrativ

Raporturile de drept administrativ sunt relații sociale reglementate de normele dreptului administrativ care se formează în legătură cu organizarea, funcționarea și activitatea autorităților administrației publice. Ele se nasc, se modifică sau se sting în condițiile prevăzute de normele dreptului administrativ. Raportul de drept administrativ este de fapt norma de drept administrativ în acțiune, el avându-și izvorul într-un act sau fapt de care norma juridică leagă nașterea, modificarea sau stingerea raportului juridic respectiv.

Pentru ca norma juridică să acționeze, să se pună în mișcare și să dea naștere, să modifice sau să stingă un raport de drept administrativ este necesar să intervină ceva exterior ei, un fapt, de care însăși norma juridică leagă aplicarea sa. Acestea sunt fapte juridice administrative, care pot fi independente de voința omului - evenimente - ori acțiuni sau inacțiuni ale omului. Și unele și celelalte apar, astfel, ca izvoare, ca o condiție esențială și necesară ale raporturilor de drept administrativ, alături de actele administrative, care constituie izvorul principal formal al raporturilor de drept administrativ.

a) Raportul de drept administrativ, ca orice raport juridic are trei elemente componente: **subiecte**, **obiect**, **conținut**. Desigur că, în cazul raportului de drept administrativ, fiecare din cele trei elemente componente are trăsături proprii, care îl deosebesc de alte raporturi juridice, cu o altă natură - civilă, penală etc., trăsături care dau, în cele din urmă, o configurație specifică raporturilor de drept administrativ, în ansamblul lor.

În privința subiectelor este de relevant că cel puțin unul din ele trebuie să fie o autoritate a administrației publice, un serviciu public care acționează din împuternicirea acestei autorități, ori un funcționar public aflat în exercițiul funcției pe care o deține. Celălalt subiect al raportului de drept administrativ poate fi o autoritate a administrației publice sau un funcționar public (aflat în exercițiul funcțiunii), o altă autoritate publică, din sfera altei puteri, sau un particular (persoană fizică sau juridică).

Definiție

Elemente componente

Subiectele raportului

Subiecte ale raporturilor de drept administrativ, în cele mai frecvente raporturi de această natură sunt autoritățile administrației publice centrale și locale, acestea intrând în astfel de raporturi atât cu persoane fizice cât și cu alte autorități sau persoane juridice.

Subiectul investit cu putere publică este, de regulă, o colectivitate care acționează pentru a realiza competențele autorității însăși, în ansamblul său. Această colectivitate are o anumită organizare, iar atribuțiile și sarcinile care-i revin sunt stabilite tot prin lege sau în condițiile legii. Este cazul Guvernului, consiliului județean, consiliului local.

Este posibil ca, în anumite cazuri, un funcționar public să nu intre în raporturi de drept administrativ în numele unui „colectiv”, care constituie autoritatea administrației publice, ci ca autoritate unipersonală. Așa este cazul primarului, prefectului, ministrului, care sunt autorități ale administrației publice unipersonale, cu atribuții proprii, investiți cu puteri publice.

Obiectul raporturilor de drept administrativ îl constituie acele acțiuni sau inacțiuni, ori fapte materiale care se realizează în sfera administrației publice. Ele sunt, prin natura lor, foarte numeroase și diverse. Important este ca de acestea norma juridică să lege nașterea, modificarea ori stingerea unor drepturi și obligații în sfera administrației publice.

**Conținutul raportului** Conținutul raporturilor de drept administrativ îl formează drepturile și obligațiile părților. O particularitate a acestor raporturi, din punctul de vedere al conținutului, o constituie faptul că exercitarea drepturilor autorităților administrației publice reprezintă o obligație legală a acestora, ele neavând facultatea de a le exercita sau nu.

**Conținutul raportului** b) Categoriile de raporturi juridice. Complexitatea administrației publice și cuprinderea în sfera sa, practic, a tuturor domeniilor de organizare și activitate din viața socială și economică, impun ca și raporturile juridice născute din aplicarea normelor de drept administrativ să fie foarte diverse.

- Unele sunt raporturi care se formează în cadrul sistemului administrației publice. Această categorie de raporturi se referă, în principal, la organizarea și funcționarea administrației publice. Ele pot fi raporturi de subordonare ierarhică, de colaborare și de participare.

**Categoriile raporturi** În cadrul raporturilor de subordonare ierarhică, unul din subiecți acționează ca autoritate ierarhic superioară, având dreptul de a conduce, îndruma, controla și anula actele emise, iar în anumite cazuri, de a sancționa pe cel subordonat. Așa sunt de pildă raporturile dintre Guvern și prefecti, și cele dintre ministru și conducătorii serviciilor deconcentrate ale ministerelor în județe.

În cadrul raporturilor de colaborare, subiectele raporturilor de drept administrativ sunt pe picior de egalitate și acționează împreună în realizarea unui scop comun (cum ar fi, de pildă, elaborarea sau adoptarea unui act administrativ, ori efectuarea unei prestații). De exemplu, două ministere emit, împreună, norme juridice de interes comun.

În cadrul raporturilor de participare, subiecții participă la exercitarea unor atribuții pe care legea le dă în competența unui organ colegial, față de care subiecții pot fi în raporturi de subordonare. Așa. este de pildă, cazul participării miniștrilor La ședințele Guvernului, sau a decanilor de facultăți la ședințele senatului universității.

- Raporturi care se formează între un subiect ce aparține administrației publice și unul din afara acestui sistem.

În aceste situații, subiectele din afara sistemului administrației publice intră în raporturi juridice cu reprezentanții administrației publice. De pildă, cetățenii intră în raporturi cu administrația locală în calitatea lor de cetățeni sau în legătură cu domiciliul sau reședința lor, ori cu bunurile ce le aparțin, aflate pe teritoriul pe care este competentă autoritatea administrației publice respective, sau ca beneficiari ai unor servicii publice.

- La aceste categorii de raporturi juridice mai pot fi adăugate și cele care privesc soluționarea conflictelor juridice dintre autoritățile administrației publice și alte autorități sau particulari (persoane fizice sau juridice), deci raporturi de natură procesuală. Aceste raporturi juridice pot face parte din una sau alta dintre cele două categorii menționate mai sus.

Pentru considerentele pentru care, mai înainte, am precizat că activitatea executivă nu se identifică cu administrația publică, putem conchide că și raporturile de drept administrativ nu se limitează numai la cele care se nasc „în cadrul și pentru realizarea activității executive” ci și în afara acesteia, dar în realizarea administrației publice.

Rezultat direct al aplicării normelor de drept administrativ, raporturile care se nasc sunt raporturi de putere, ceea ce înseamnă că unul din subiecți acționează în calitatea sa de subiect investit cu atribuții de autoritate publică, determinând, în condițiile legii, o anumită comportare din partea celuilalt subiect.

## BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

1. Apostol Tofan, Dana, *Drept administrativ*, vol. I, ediția a II-a, Editura "CH Beck", București, 2008.
2. Apostol Tofan, Dana, *Drept administrativ*, vol. II, Editura "All Beck", București, 2004.
3. Alexandru, Ioan, *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective*, Ediția a IV-a, Editura „Lumina Lex”, București, 2007.
4. Iorgovan, Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. I-II, ediția a IV-a, Editura "All Beck", București, 2005.
5. Preda, Mircea, *Drept administrativ - partea generală*, ediția a IV-a, „Editura Lumina Lex”, București, 2006.
6. Preda, Mircea; Vasilescu, Benonica, *Drept administrativ - partea specială*, Editura „Lumina Lex”, București, 2007.

7. Prisacaru, Valentin, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, Ediția a III-a revăzută și adăugită, Editura „LUMINA LEX”, București, 2002.
8. Vedinaș, Verginia, *Drept administrativ și instituții politico-administrative*, Ediția a III-a, Editura „Universul Juridic”, București, 2007.

# CAPITOLUL IV

## FUNCȚIA PUBLICĂ ȘI FUNCȚIONARUL PUBLIC

1. Cuprins
2. Obiectiv general
3. Obiective operaționale
4. Timpul necesar studiului capitolului
5. Dezvoltarea temei
6. Bibliografie selectivă

### Cuprins:

- ^ Reglementare legală;
- ^ Delimitarea unor concepte și noțiuni;
- ^ Clasificarea funcțiilor publice. Categoriile de funcționari publici; ^ Agenția Națională a Funcționarilor Publici;
- ^ Drepturile și obligațiile funcționarilor publici;
- ^ Cariera funcționarilor publici;
- ^ Răspunderea juridică a funcționarilor publici;
- ^ Modificarea, suspendarea și încetarea raportului de serviciu.

Obiectiv general: cunoașterea a două instituții juridice foarte importante ale dreptului administrativ și aflate într-o reală interdependență: funcția publică și funcționarul public.
--

### Obiective operaționale:

- ^ cunoașterea conceptelor de funcție publică și funcționar public;
- ^ cunoașterea claselor de funcții publice și a categoriilor de funcționari publici;
- ^ identificarea drepturilor și obligațiilor funcționarilor publici.
- ^ prezentarea formelor de răspundere juridică a funcționarilor publici.
- ^ cunoașterea modalităților de modificare, suspendare și încetare a raportului de serviciu.

8 ore

## CAPITOLUL IV FUNȚIA PUBLICĂ ȘI FUNCȚIONARUL PUBLIC

### 1. Reglementare legală

Cadrul legal  
Statutul funcționarilor publici din țara noastră este reglementat prin Legea nr.188/1999 (republicată) ce reglementează regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și stat sau administrația publică locală, prin autoritățile administrative autonome ori prin autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale și locale (denumite în continuare *raporturi de serviciu*).

### 2. Delimitarea unor concepte și noțiuni.

Funcția publică  
Funcția publică reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrative autonome.

Funcționarul public  
Funcționarul public este persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică. Persoana care a fost eliberată din funcția publică și se afla în corpul de rezerva al funcționarilor publici își păstrează calitatea de funcționar public.

Totalitatea funcționarilor publici din cadrul autorităților administrative autonome și din cadrul autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală constituie *corpul funcționarilor publici*.

*Activitățile desfășurate de funcționarii publici, care implica exercitarea prerogativelor de putere publică, sunt următoarele:*

- a) punerea în executare a legilor și a celorlalte acte normative;
- b) elaborarea proiectelor de acte normative și a altor reglementări specifice autorității sau instituției publice, precum și asigurarea avizării acestora;
- c) elaborarea proiectelor politicilor și strategiilor, a programelor, a studiilor, analizelor și statisticilor necesare realizării și implementării politicilor publice, precum și a documentației necesare executării legilor, în vederea realizării competenței autorității sau instituției publice;
- d) consilierea, controlul și auditul public intern;
- e) gestionarea resurselor umane și a resurselor financiare;
- f) colectarea creanțelor bugetare;
- g) reprezentarea intereselor autorității sau instituției publice în raporturile acesteia cu persoane fizice sau juridice de drept public sau privat, din țara și străinătate, în limita competențelor stabilite de conducătorul autorității sau instituției publice, precum și reprezentarea în justiție a autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea;

h) realizarea de activități în conformitate cu strategia de informatizare a administrației publice.

**Principiile care stau la baza exercitării funcției publice** sunt:

- a) legalitate, imparțialitate și obiectivitate;
- b) transparența;
- c) eficiența și eficacitate;
- d) responsabilitate, în conformitate cu prevederile legale;
- e) orientare către cetățean;
- f) stabilitate în exercitarea funcției publice;
- g) subordonare ierarhică.

**Raporturile de serviciu** se nasc și se exercită pe baza actului administrativ de numire, emis în condițiile legii. Exercițarea raporturilor de serviciu se realizează pe perioada nedeterminată. Prin excepție, funcțiile publice de execuție temporar vacante pe o perioadă de cel puțin o lună pot fi ocupate pe perioada determinată, astfel:

- a) prin redistribuirea funcționarilor publici din corpul de rezerva care îndeplinesc condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice respective;
- b) prin numire pe perioada determinată, prin concurs în condițiile legii, în situația în care în corpul de rezerva nu există funcționari publici care să îndeplinească cerințele specifice pentru a fi redistribuiți în conformitate cu dispozițiile prevăzute la lit. a).

Persoana numită în aceste condiții dobândește calitatea de funcționar public numai pe această perioadă și nu beneficiază la încetarea raportului de serviciu de dreptul de a intra în corpul de rezerva al funcționarilor publici.

Pot beneficia de **statute speciale** funcționarii publici care își desfășoară activitatea în cadrul următoarelor servicii publice:

- a) structurile de specialitate ale Parlamentului României;
- b) structurile de specialitate ale Administrației Prezidențiale;
- c) structurile de specialitate ale Consiliului Legislativ;
- d) serviciile diplomatice și consulare;
- e) autoritatea vamală;
- f) poliția și alte structuri ale Ministerului Administrației și Internelor;
- g) alte servicii publice stabilite prin lege.

Prin statutele speciale se pot reglementa:

- a) drepturi, îndatoriri și incompatibilități specifice, altele decât cele prevăzute de Statutul funcționarilor publici;
- b) funcții publice specifice.

În cazul statutelor speciale aplicabile serviciilor diplomatice și consulare, precum și politistilor și altor structuri ale Ministerului Administrației și Internelor, dispozițiile speciale se pot reglementa și prevederi de natura cu privire la cariera.

***Prevederile Statutului funcționarilor publici nu se aplica :***

a) personalului contractual salariat din aparatul propriu al autorităților și instituțiilor publice, care desfășoară activități de secretariat, administrative, protocol, gospodărire, întreținere-reparații și de servire, paza, precum și altor categorii de personal care nu exercita prerogative de putere publică. Persoanele care ocupa aceste funcții nu au calitatea de funcționar public și li se aplica legislația muncii;

b) personalului salariat încadrat, pe baza încrederii personale, la cabinetul demnitarului;

c) corpului magistraților;

d) cadrelor didactice;

e) persoanelor numite sau alese în funcții de demnitate publică.

3. Clasificarea funcțiilor publice. Categoriile de funcționari publici.

***Funcțiile publice se clasifică*** după cum urmează în:

a) ***funcții publice generale și funcții publice specifice;***

b) ***funcții publice de stat, funcții publice teritoriale și funcții publice locale***

c) ***funcții publice din clasa I, funcții publice din clasa a II-a, funcții publice din clasa a III-a;***

***Funcțiile publice generale*** reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter general și comun tuturor autorităților și instituțiilor publice, în vederea realizării competențelor lor generale.

***Funcțiile publice specifice*** reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter specific unor autorități și instituții publice, stabilite în vederea realizării competențelor lor specifice, sau care necesită competente și responsabilități specifice.

Echivalarea funcțiilor publice specifice cu funcțiile publice generale, în condițiile legii, se face prin statutele speciale sau, la propunerea autorităților și instituțiilor publice, de Agenția Națională a Funcționarilor Publici.

***Funcțiile publice de stat*** sunt funcțiile publice stabilite și avizate, potrivit legii, în cadrul ministerelor, organelor de specialitate ale administrației publice centrale, precum și în cadrul autorităților administrative autonome.

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

Funcții publice.  
Clasificare

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

Funcțiile publice se împart în **3 clase**, definite în raport cu nivelul studiilor necesare ocupării funcției publice, după cum urmează:

a) **clasa I** cuprinde funcțiile publice pentru a căror ocupare se cer studii universitare de licență absolvite cu diploma, respectiv studii superioare de lungă durată, absolvite cu diploma de licență sau echivalenta;

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

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

După nivelul atribuțiilor titularului funcției publice, funcțiile publice se împart în **trei categorii** după cum urmează:

a) **funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici;**

b) **funcții publice corespunzătoare categoriei funcționarilor publici de conducere;**

c) **funcții publice corespunzătoare categoriei funcționarilor publici de execuție.**

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

Funcționarii publici sunt **debutanți** sau **definitivi**.

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

Pot fi numiți **funcționari publici definitivi** :

a) funcționarii publici debutanți care au efectuat perioada de stagiul prevăzută de lege și au obținut rezultat corespunzător la evaluare;

b) persoanele care intra în corpul funcționarilor publici prin concurs și care au vechimea în specialitatea studiilor necesare ocupării funcției publice de minimum 12 luni, 8 luni și, respectiv, 6 luni, în funcție de nivelul studiilor absolvite.

**Categoria înalților funcționari publici** cuprinde persoanele care sunt numite în una dintre următoarele funcții publice:

a) secretar general al Guvernului și secretar general adjunct al Guvernului;

b) secretar general din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale;

c) prefect;

d) secretar general adjunct din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale;

- e) subprefect;
- f) inspector guvernamental.

Înălții funcționari publici realizează managementul de nivel superior în administrația publică centrală și în autoritățile administrative autonome.

Pentru a ocupa o funcție publică corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici persoana trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții:

- a) condițiile generale de acces la o funcție publică prevăzute de Statut la art. 50;
- b) studii universitare de licență absolvite cu diploma, respectiv studii superioare de lungă durată, absolvite cu diploma de licență sau echivalentă;
- c) cel puțin 5 ani vechime în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice;
- d) a absolvit programele de formare specializată pentru ocuparea unei funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici;
- e) a promovat concursul național pentru intrarea în categoria înalților funcționari publici.

**Categoria funcționarilor publici de conducere** cuprinde persoanele numite în una dintre următoarele funcții publice:

- a) director general și director general adjunct din aparatul autorităților administrative autonome, al ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora;
- b) director și director adjunct din aparatul autorităților administrative autonome, al ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora;
- c) secretar al unității administrativ-teritoriale;
- d) director executiv și director executiv adjunct ai serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, în cadrul instituției prefectului, în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora;
- e) șef serviciu, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora;
- f) șef birou, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora.

În cadrul autorităților administrative autonome pot fi stabilite și funcțiile publice lit. e) și f), precum și alte funcții publice prevăzute în reglementările specifice.

Funcțiile publice prevăzute la lit. a) se pot stabili și în cadrul autorităților și instituțiilor publice din administrația publică locală care au un număr de minimum 150 de posturi.

**Funcționari  
publici de  
execuție**

Sunt **funcționari publici de execuție din clasa I** persoanele numite în următoarele funcții publice generale: consilier, consilier juridic, auditor, expert, inspector, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora.

Sunt **funcționari publici de execuție din clasa a II-a** persoanele numite în funcția publică generală de referent de specialitate, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acesteia.

Sunt **funcționari publici de execuție din clasa a III-a** persoanele numite în funcția publică generală de referent, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acesteia.

**Funcțiile publice de execuție sunt structurate pe grade profesionale**, după cum urmează:

- a) **superior**, ca nivel maxim;
- b) **principal**;
- c) **asistent**;
- d) **debutant**.

#### 4. Agenția Națională a Funcționarilor Publici.

Pentru crearea și dezvoltarea unui corp de funcționari publici profesionist, stabil și imparțial s-a înființat în subordinea Ministerului Administrației și Internelor, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici este condusă de un președinte, cu rang de secretar de stat, numit de către primul-ministru, la propunerea ministrului administrației și internelor. În exercitarea atribuțiilor care îi revin, președintele Agenției Naționale a Funcționarilor Publici emite ordine cu caracter normativ și individual.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici este finanțată de la bugetul de stat și are următoarele **atribuții**:

**Atribuții**

a) elaborează politicile și strategiile privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici;

b) elaborează și avizează proiecte de acte normative privind funcția publică și funcționarii publici;

c) monitorizează și controlează modul de aplicare a legislației privind funcția publică și funcționarii publici în cadrul autorităților și instituțiilor publice;

d) elaborează reglementări comune, aplicabile tuturor autorităților și

instituțiilor publice, privind funcțiile publice, precum și instrucțiuni privind aplicarea unitară a legislației în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici;

e) elaborează proiectul legii privind stabilirea sistemului unitar de salarizare pentru funcționarii publici;

f) stabilește criteriile pentru evaluarea activității funcționarilor publici;

g) centralizează propunerile de instruire a funcționarilor publici, stabilite ca urmare a evaluării performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici;

h) colaborează cu Institutul Național de Administrație la stabilirea tematicii specifice programelor de formare specializată în administrația publică și de perfecționare a funcționarilor publici;

i) întocmește și administrează baza de date cuprinzând evidenta funcțiilor publice și a funcționarilor publici;

j) aproba condițiile de participare și procedura de organizare a recrutării și promovării pentru funcțiile publice pentru care organizează concurs, avizează și monitorizează recrutarea și promovarea pentru celelalte funcții publice, în condițiile prezentei legi;

k) realizează redistribuirea funcționarilor publici cărora le-au încetat raporturile de serviciu din motive neimputabile lor;

l) acorda asistența de specialitate și coordonează metodologic compartimentele de resurse umane din cadrul autorităților și instituțiilor administrației publice centrale și locale;

m) participa la negocierile dintre organizațiile sindicale reprezentative ale funcționarilor publici și Ministerul Administrației și Internelor;

n) colaborează cu organisme și cu organizații internaționale din domeniul sau de activitate;

o) elaborează anual, cu consultarea autorităților și instituțiilor publice, Planul de ocupare a funcțiilor publice, pe care îl supune spre aprobare Guvernului;

p) întocmește raportul anual cu privire la managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici, pe care îl prezintă Guvernului.

q) constata contravenții și aplica sancțiuni, în condițiile legii.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici îndeplinește orice alte atribuții stabilite prin lege.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici are legitimare procesuala activă și poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă cu privire la:

a) actele prin care autoritățile sau instituțiile publice încalcă legislația referitoare la funcția publică și funcționarii publici, constatate ca urmare a activității proprii de control;

b) refuzul autorităților și instituțiilor publice de a aplica prevederile legale în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici.

Actul atacat este suspendat de drept.

Președintele Agenției Naționale a Funcționarilor Publici poate sesiza și prefectul în legătură cu actele ilegale emise de autoritățile sau instituțiile publice locale.

Gestiunea curentă a resurselor umane și a funcțiilor publice este organizată și realizată, în cadrul fiecărei autorități și instituții publice, de către un compartiment specializat, care colaborează direct cu Agenția Națională a Funcționarilor Publici.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici administrează evidenta națională a funcțiilor publice și a funcționarilor publici, pe baza datelor transmise de autoritățile și instituțiile publice.

Evidenta funcțiilor publice și a funcționarilor publici se ține în cadrul fiecărei autorități sau instituții publice, potrivit formatului stabilit de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Autoritățile și instituțiile publice au obligația de a transmite Agenției Naționale a Funcționarilor Publici toate informațiile cuprinse în evidenta funcțiilor publice și a funcționarilor publici din cadrul acestora.

În scopul asigurării gestionării eficiente a resurselor umane, precum și pentru urmărirea carierei funcționarului public, autoritățile și instituțiile publice întocmesc dosarul profesional pentru fiecare funcționar public.

Formatul standard al evidentei funcțiilor publice și a funcționarilor publici, precum și conținutul dosarului profesional se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Autoritățile și instituțiile publice răspund de întocmirea și actualizarea dosarelor profesionale ale funcționarilor publici și asigură păstrarea acestora în condiții de siguranță.

În cazurile de transfer sau de încetare a raporturilor de serviciu, autoritatea sau instituția publică păstrează o copie a dosarului profesional și înmânează originalul funcționarului public, pe baza de semnătură.

Autoritățile și instituțiile publice au obligația de a comunica Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în termen de 10 zile lucrătoare, orice modificare intervenită în situația funcționarilor publici.

Persoanele care au acces la datele cuprinse în evidenta națională a funcțiilor publice și a funcționarilor publici, precum și la dosarul profesional al funcționarului public au obligația de a păstra confidențialitatea datelor cu caracter personal, în condițiile legii.

La solicitarea funcționarului public, autoritatea sau instituția publică este obligată să elibereze un document care să ateste activitatea desfășurată de acesta, vechimea în muncă, în specialitate și în funcția publică.

## 5. Drepturile și obligațiile funcționarilor publici.

### 5.1. Drepturile funcționarilor publici.

1. Dreptul la opinie al funcționarilor publici este garantat.

2. Este interzisă orice discriminare între funcționarii publici pe criterii politice, de apartenență sindicală, convingeri religioase, etnice, de sex, orientare sexuală, stare materială, origine socială sau de orice altă asemenea natură.

3. Funcționarul public are dreptul de a fi informat cu privire la deciziile care se iau în aplicarea prezentului statut și care îl vizează în mod direct.

4. Dreptul de asociere sindicală este garantat funcționarilor publici. Funcționarii publici pot, în mod liber, să înființeze organizații sindicale, să adere la ele și să exercite orice mandat în cadrul acestora.

În situația în care înalții funcționari publici sau funcționarii publici de conducere sunt aleși în organele de conducere ale organizațiilor sindicale, aceștia au obligația ca în termen de 15 zile de la alegerea în organele de conducere ale organizațiilor sindicale să opteze pentru una dintre cele două funcții. În cazul în care funcționarul public optează pentru desfășurarea activității în funcția de conducere în organizațiile sindicale, raporturile de serviciu ale acestuia se suspendă pe o perioadă egală cu cea a mandatului în funcția de conducere din organizația sindicală.

5. Funcționarii publici se pot asocia în organizații profesionale sau în alte organizații având ca scop protejarea intereselor profesionale.

6. Funcționarilor publici le este recunoscut dreptul la greva, în condițiile legii. Funcționarii publici care se afla în greva nu beneficiază de salariu și alte drepturi salariale pe durata grevei.

7. Pentru activitatea desfasurata, functionarii publici au dreptul la un salariu compus din:

- a) salariul de baza;
- b) sporul pentru vechime în munca;
- c) suplimentul postului;
- d) suplimentul corespunzător treptei de salarizare.

Functionarii publici beneficiază de prime și alte drepturi salariale, în condițiile legii.

Salarizarea funcționarilor publici se face în conformitate cu prevederile legii privind stabilirea sistemului unitar de salarizare pentru functionarii publici.

8. Functionarii publici care, potrivit legii, sunt obligați sa poarte uniforma în timpul serviciului o primesc gratuit.

9. Durata normală a timpului de lucru pentru functionarii publici este, de regula, de 8 ore pe zi și de 40 de ore pe saptamana. Pentru orele lucrate din dispoziția conducatorului autorității sau instituției publice peste durata normală a timpului de lucru sau în zilele de sarbatori legale ori declarate zile nelucrătoare funcționarii publici de execuție au dreptul la recuperare sau la plata majorată cu un spor de 100% din salariul de baza. Numărul orelor plătite cu sporul de 100% nu poate depăși 360 într-un an.

10. Functionarii publici pot fi aleși sau numiți într-o funcție de demnitate publica, în condițiile legii. Inaltii funcționari publici și functionarii publici de conducere pot fi numiți în funcții de demnitate publica numai după încetarea, în condițiile legii, a raporturilor de serviciu. Inaltii funcționari publici și functionarii publici de conducere pot candida pentru funcții de demnitate publica numai după încetarea, în condițiile legii, a raporturilor de serviciu.

11. Functionarii publici au dreptul, în condițiile legii, la concediu de odihna, la concedii medicale și la alte concedii. Funcționarul public are dreptul, pe lângă indemnizația de concediu, la o prima egala cu salariul de baza din luna anterioară plecării în concediu, care se impozitează separat.

12. În perioada concediilor de boala, a concediilor de maternitate și a celor pentru creșterea și îngrijirea copiilor, raporturile de serviciu nu pot inceta și nu pot fi modificate decât din inițiativa funcționarului public în cauza.

13. Autoritățile și instituțiile publice au obligația sa asigure funcționarilor publici condiții normale de munca și igiena, de natura sa le ocroteasca sănătatea și integritatea fizica și psihică.

14. Functionarii publici beneficiază de asistenta medicală, proteze și medicamente, în condițiile legii.

15. Functionarii publici beneficiază de pensii, precum și de celelalte drepturi de asigurări sociale de stat, potrivit legii.

16. În caz de deces al funcționarului public, membrii familiei, care au, potrivit legii, dreptul la pensie de urmaș, primesc pe o perioada de 3 luni echivalentul salariului de baza din ultima luna de activitate a funcționarului public decedat. În cazul în care decizia pentru pensia de urmaș nu a fost emisă din vina autorității sau a instituției publice în termen de 3 luni de la data decesului, aceasta va achită în continuare drepturile prevăzute la alin. (1) pana la emiterea deciziei pentru pensia de urmaș.

17. Functionarii publici beneficiază în exercitarea atribuțiilor lor de protecția

legii. Autoritatea sau instituția publică este obligată să asigure protecția funcționarului public împotriva amenințării, violențelor, faptelor de ultraj cărora le-ar putea fi victimă în exercitarea funcției publice sau în legătura cu aceasta. Pentru garantarea acestui drept, autoritatea sau instituția publică va solicita sprijinul organelor abilitate, potrivit legii.

Măsurile speciale de protecție pentru funcționarii publici cu atribuții de control și inspecție, executare silită a creanțelor bugetare, precum și pentru alte categorii de funcționari publici care desfășoară activități cu grad ridicat de risc profesional se stabilesc prin acte normative, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici sau de către autorități și instituții publice, cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

18. Autoritatea sau instituția publică este obligată să îl despăgubească pe funcționarul public în situația în care acesta a suferit, din culpa autorității sau a instituției publice, un prejudiciu material în timpul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu.

## 5.2. Obligațiile funcționarilor publici.

1. Funcționarii publici au obligația să își îndeplinească cu profesionalism, imparțialitate și în conformitate cu legea îndatoririle de serviciu și să se abțină de la orice faptă care ar putea aduce prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului corpului funcționarilor publici.

2. Funcționarii publici de conducere sunt obligați să sprijine propunerile și inițiativele motivate ale personalului din subordine, în vederea îmbunătățirii activității autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea, precum și a calității serviciilor publice oferite cetățenilor.

3. Funcționarii publici au îndatorirea de a respecta normele de conduită profesională și civică prevăzute de lege.

4. Funcționarilor publici le este interzis să ocupe funcții de conducere în structurile sau organele de conducere, alese sau numite, ale partidelor politice, definite conform statutului acestora, ale organizațiilor cărora le este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice sau ale fundațiilor ori asociațiilor care funcționează pe lângă partidele politice.

Înaltilor funcționari publici le este interzis să facă parte din partide politice, organizații cărora le este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice sau din fundațiile ori asociațiile care funcționează pe lângă partidele politice.

5. Funcționarii publici au obligația ca, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, să se abțină de la exprimarea sau manifestarea publică a convingerilor și preferințelor lor politice, să nu favorizeze vreun partid politic sau vreo organizație căreia îi este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice.

6. Funcționarii publici răspund, potrivit legii, de îndeplinirea atribuțiilor ce le revin din funcția publică pe care o dețin, precum și a atribuțiilor ce le sunt delegate.

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

7. Funcționarii publici au obligația să păstreze secretul de stat, secretul de serviciu, precum și confidențialitatea în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care iau cunoștința în exercitarea funcției publice, în condițiile legii, cu excepția informațiilor de interes public.

8. Funcționarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte, direct sau indirect, pentru ei sau pentru alții, în considerarea funcției lor publice, daruri sau alte avantaje.

9. La numirea într-o funcție publică, precum și la încetarea raportului de serviciu, funcționarii publici sunt obligați să prezinte, în condițiile legii, conducătorului autorității sau instituției publice declarația de avere. Declarația de avere se actualizează anual, potrivit legii.

10. Funcționarii publici au obligația de a rezolva, în termenele stabilite de către superiorii ierarhici, lucrările repartizate.

11. Funcționarilor publici le este interzis să primească direct cereri a căror rezolvare intră în competența lor sau să discute direct cu petenții, cu excepția celor cărora le sunt stabilite asemenea atribuții, precum și să intervină pentru soluționarea acestor cereri.

12. Funcționarii publici au obligația să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților, stabilite potrivit legii.

## 6. Cariera funcționarilor publici

### 6. 1. Recrutarea funcționarilor publici.

***Poate ocupa o funcție publică persoana care îndeplinește următoarele condiții:***

#### **Condiții de acces la funcția publică**

- a) are cetățenia română și domiciliul în România;
- b) cunoaște limba română, scris și vorbit;
- c) are vârsta de minimum 18 ani împliniți;
- d) are capacitate deplină de exercițiu;
- e) are o stare de sănătate corespunzătoare funcției publice pentru care candidează, atestată pe baza de examen medical de specialitate;
- f) îndeplinește condițiile de studii prevăzute de lege pentru funcția publică;
- g) îndeplinește condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice;
- h) nu a fost condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni contra umanității, contra statului sau contra autorității, de serviciu sau în legătură cu serviciul, care împiedică înfăptuirea justiției, de fals ori a unor fapte de corupție sau a unei infracțiuni săvârșite cu intenție, care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcției publice, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea;
- i) nu a fost destituită dintr-o funcție publică sau nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare în ultimii 7 ani;
- j) nu a desfășurat activitate de poliție politică, astfel cum este definită prin lege.

Ocuparea funcțiilor publice se face prin:

- a) promovare;
- b) transfer;
- c) redistribuire;
- d) recrutare;
- e) alte modalități prevăzute expres de prezenta lege.

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

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

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

Anunțul privind concursul se publica în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a, și într-un cotidian de largă circulație, cu cel puțin 30 de zile înainte de data desfășurării concursului. În mod excepțional, termenul de 30 de zile poate fi redus, în condițiile legii, pentru concursul organizat în vederea ocupării funcțiilor publice de execuție temporar vacante.

Condițiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare participării la concursul de recrutare organizat pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție se stabilesc astfel:

a) un an în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional asistent din clasa I, 8 luni pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional asistent din clasa a II-a sau 6 luni pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional asistent din clasa a III-a;

b) 5 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional principal;

c) 9 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional superior.

(6) Condițiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare participării la concursul de recrutare organizat pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere se stabilesc astfel:

a) 2 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere de: șef birou, șef serviciu și secretar al comunei, precum și a funcțiilor publice specifice asimilate acestora;

b) 5 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere, altele decât cele prevăzute la lit. a).

Pentru participarea la concursul de recrutare organizat pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere, candidații trebuie să fi absolvit studii de masterat sau

postuniversitare în domeniul administrației publice, management ori în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice\*).

Concursul de recrutare pentru funcțiile publice vacante din autoritățile și instituțiile publice centrale este organizat, în condițiile legii, astfel:

a) de către comisia a cărei componență e stabilită de Statut pentru înalții funcționari publici. Secretariatul tehnic al comisiei se asigură de Agenția Națională a Funcționarilor Publici;

b) de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere generale și specifice;

c) de către autorități și instituții publice, cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție generale și specifice.

Concursul de recrutare pentru funcțiile publice vacante din autoritățile și instituțiile publice din administrația publică locală este organizat, în condițiile legii, astfel:

a) de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, pentru funcțiile publice de conducere din următoarele domenii: protecția copilului, evidența informatizată a persoanei, audit public intern, financiar-contabilitate, urbanism și arhitectura, resurse umane, integrare europeană, pentru secretarii unităților administrativ-teritoriale, precum și pentru funcțiile publice de execuție din domeniul auditului public intern;

b) de către autorități și instituții publice, pentru ocuparea funcțiilor publice vacante, altele decât cele prevăzute la lit. a).

În situația prevăzută la lit. b), autoritățile și instituțiile publice din administrația publică locală au obligația de a informa Agenția Națională a Funcționarilor Publici înainte cu 10 zile de demararea procedurii de organizare și desfășurare a concursurilor. În situația în care Agenția Națională a Funcționarilor Publici constata ca nu sunt îndeplinite condițiile legale privind organizarea și desfășurarea concursurilor dispune amânarea sau suspendarea organizării și desfășurării concursului.

(4) Agenția Națională a Funcționarilor Publici poate delega autorităților sau instituțiilor publice, în condițiile legii, competența de a organiza concursuri de recrutare pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere generale și specifice.

Concursul pentru admiterea la programele organizate în condițiile legii pentru obținerea statutului de manager public se organizează și se gestionează de instituțiile abilitate potrivit legii să organizeze astfel de programe, cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

## 6. 2. Perioada de stagiu.

Perioada de stagiu are ca obiect verificarea aptitudinilor profesionale în îndeplinirea atribuțiilor și responsabilităților unei funcții publice, formarea practică a funcționarilor publici debutanți, precum și cunoașterea de către aceștia a specificului administrației publice și a exigențelor acesteia.

Durata perioadei de stagiu este de 12 luni pentru funcționarii publici de execuție din clasa I, 8 luni pentru cei din clasa a II-a și 6 luni pentru cei din clasa a III-a.

La terminarea perioadei de stagiu, pe baza rezultatului evaluării realizate, funcționarul public debutant va fi:

a) numit funcționar public de execuție definitiv în clasa corespunzătoare studiilor absolvite, în funcțiile publice prevăzute la art. 13, în gradul profesional asistent;

b) eliberat din funcția publică, în cazul în care a obținut la evaluarea activității calificativul "necorespunzător".

În cazul prevăzut la lit. b) perioada de stagiu nu constituie vechime necesară pentru ocuparea unei funcții publice.

## 6.3. Numirea funcționarilor publici.

Numirea în funcțiile publice din categoria înalților funcționari publici se face în conformitate cu dispozițiile Statutului.

Numirea în funcțiile publice de conducere pentru care se organizează concurs în condițiile legii se face prin actul administrativ emis de conducătorii autorităților sau instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Numirea în funcțiile publice pentru care se organizează concurs în condițiile legii se face prin actul administrativ emis de conducătorii autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală.

Actul administrativ de numire are forma scrisă și trebuie să conțină temeiul legal al numirii, numele funcționarului public, denumirea funcției publice, data de la care urmează să exercite funcția publică, drepturile salariale, precum și locul de

desfășurare a activității.

Fișa postului aferentă funcției publice se anexează la actul administrativ de numire, iar o copie a acesteia se înmânează funcționarului public.

La intrarea în corpul funcționarilor publici, funcționarul public depune jurământul de credință în termen de trei zile de la emiterea actului de numire în funcția publică definitivă. Jurământul are următoarea formulă: "Jur să respect Constituția, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, să aplic în mod corect și fără partinire legile țării, să îndeplinesc conștiincios îndatoririle ce îmi revin în funcția publică în care am fost numit, să păstrez secretul profesional și să respect normele de conduită profesională și civică. "Așa să-mi ajute Dumnezeu", formula religioasă de încheiere va respecta libertatea convingerilor religioase.

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

6.4. Promovarea funcționarilor publici și evaluarea performanțelor profesionale.

În cariera, funcționarul public poate promova în funcția publică și poate avansa în treptele de salarizare, în condițiile legii. **Promovarea în clasă, promovarea în grad profesional și avansarea în trepte de salarizare** nu sunt condiționate de existența unui post vacant.

Promovarea este modalitatea de dezvoltare a carierei prin ocuparea unei funcții publice superioare.

**Promovarea în gradul profesional** imediat superior celui deținut de funcționarul public se face prin concurs sau examen, organizat anual, prin transformarea postului ocupat de funcționarul public ca urmare a promovării concursului sau examenului. Fișa postului funcționarului public care a promovat în funcția publică se completează cu noi atribuții și responsabilități.

Examenul de promovare în gradul profesional se organizează de autoritatea sau instituția publică, cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în limita funcțiilor publice rezervate promovării, cu încadrarea în fondurile bugetare alocate.

Pentru a participa la examenul de promovare în gradul profesional imediat superior celui deținut, funcționarul public trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții:

- a) să aibă cel puțin 4 ani vechime în gradul profesional al funcției publice din care promovează;
- b) să aibă cel puțin 2 ani vechime în treapta de salarizare din care avansează;
- c) să fi obținut cel puțin calificativul «bine» la evaluarea performanțelor individuale în ultimii 2 ani;
- d) să nu aibă în cazierul administrativ o sancțiune disciplinară neradiată în condițiile prezentei legi.

Funcționarii publici care nu îndeplinesc condițiile de vechime prevăzute pentru promovarea în gradul profesional imediat superior celui deținut pot participa la concursul organizat, în condițiile legii, în vederea promovării rapide în funcția publică.

Pentru a participa la concursul de promovare într-o funcție publică de

conducere, funcționarii publici trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții:

a) să fie absolvenți de masterat sau de studii postuniversitare în domeniul administrației publice, management sau în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice;

b) să fie numiți într-o funcție publică din clasa I;

c) să îndeplinească cerințele specifice prevăzute în fișa postului;

d) să îndeplinească condițiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare participării la concursul de recrutare organizat pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere

e) să nu aibă în cazierul administrativ o sancțiune disciplinară neradiată în condițiile prezentei legi.

**Avansarea în trepte de salarizare** se face în condițiile legii privind sistemul unitar de salarizare a funcționarilor publici.

În urma dobândirii unei diplome de studii de nivel superior în specialitatea în care își desfășoară activitatea, funcționarii publici de execuție au dreptul de a participa la examenul organizat pentru ocuparea unei funcții publice **într-o clasă superioară celei în care sunt încadrați**, în condițiile legii. Promovarea se face prin transformarea postului ocupat de funcționarul public ca urmare a promovării examenului.

Evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici se face anual. În urma evaluării performanțelor profesionale individuale, funcționarului public i se acorda unul dintre următoarele calificative: «foarte bine», «bine», «sati sfăcător», «nesati sfăcător».

Calificativele obținute la evaluarea profesională sunt avute în vedere la:

- a) avansarea în treptele de salarizare;
- b) promovarea într-o funcție publică superioară;
- c) eliberarea din funcția publică.

În cadrul procesului de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici se stabilesc cerințele de formare profesională a funcționarilor publici.

#### 6.5. Acorduri colective. Comisii paritare.

##### Acorduri colective

Autoritățile și instituțiile publice pot încheia anual, în condițiile legii, **acorduri** cu sindicatele reprezentative ale funcționarilor publici sau cu reprezentanții funcționarilor publici, care să cuprindă numai măsuri referitoare la:

- a) constituirea și folosirea fondurilor destinate îmbunătățirii condițiilor la locul de muncă;
- b) sănătatea și securitatea în munca;
- c) programul zilnic de lucru;
- d) perfecționarea profesională;
- e) alte măsuri decât cele prevăzute de lege, referitoare la protecția celor aleși în organele de conducere ale organizațiilor sindicale.

În cazul în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcționarii publici nu sunt organizați în sindicat, acordul se încheie cu reprezentanții funcționarilor publici din respectiva autoritate sau instituție publică, desemnați în condițiile legii.

Autoritatea sau instituția publică va furniza sindicatelor reprezentative sau reprezentanților funcționarilor publici informațiile necesare pentru încheierea acordurilor privind raporturile de serviciu, în condițiile legii.

##### Componenta comisie paritara

În cadrul autorităților și instituțiilor publice se constituie **comisii paritare**. În alcătuirea comisiei paritare intra un număr egal de reprezentanți desemnați de conducătorul autorității sau instituției publice și de sindicatul reprezentativ al funcționarilor publici. În cazul în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcționarii publici nu sunt organizați în sindicat, reprezentanții lor vor fi desemnați prin votul majorității funcționarilor publici din respectiva autoritate sau instituție publică.

Modul de constituire, organizare și funcționare a comisiilor paritare, precum și componenta, atribuțiile și procedura de lucru ale acestora se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Comisiile paritare sunt consultate în următoarele situații:

- a) la stabilirea măsurilor de îmbunătățire a activității autorităților și instituțiilor publice pentru care sunt constituite;
- b) la stabilirea oricăror măsuri privind pregătirea profesională a funcționarilor publici, dacă costurile acestora sunt suportate din fonduri bugetare;

c) la stabilirea programului de lucru de către conducătorul autorității sau instituției publice;

d) alte situații prevăzute de lege.

În exercitarea atribuțiilor, comisiile paritare emit *avize consultative*.

Comisiile paritare urmăresc permanent realizarea acordurilor stabilite între sindicatele reprezentative sau reprezentanții funcționarilor publici cu autoritățile sau instituțiile publice.

Comisia paritara întocmește rapoarte trimestriale cu privire la respectarea prevederilor acordurilor încheiate în condițiile legii, pe care le comunica conducerii autorității sau instituției publice, precum și conducerii sindicatelor reprezentative ale funcționarilor publici.

## 7. Răspunderea juridică a funcționarilor publici.

Încălcarea de către funcționarii publici, cu vinovăție, a îndatoririlor de serviciu atrage răspunderea disciplinara, contravenționala, civila sau penala, după caz.

### 7.1. Răspunderea disciplinară.

Încălcarea cu vinovăție de către funcționarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcției publice pe care o dețin și a normelor de conduita profesionala și civica prevăzute de lege constituie abatere disciplinara și atrage răspunderea disciplinara a acestora.

Constituie *abateri disciplinare* următoarele fapte:

#### Abateri disciplinare

a) întârzierea sistematica în efectuarea lucrărilor;

b) neglijența repetată în rezolvarea lucrărilor;

c) absente nemotivate de la serviciu;

d) nerespectarea în mod repetat a programului de

lucru;

e) intervențiile sau stăruințele pentru soluționarea unor cereri în afară cadrului legal;

f) nerespectarea secretului profesional sau a confidențialității lucrărilor cu acest caracter;

g) manifestări care aduc atingere prestigiului autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea;

h) desfășurarea în timpul programului de lucru a unor activități cu caracter politic;

i) refuzul de a îndeplini atribuțiile de serviciu;

j) încălcarea prevederilor legale referitoare la îndatoriri, incompatibilități, conflicte de interese și interdicții stabilite prin lege pentru funcționarii publici;

k) alte fapte prevăzute ca abateri disciplinare în actele normative din domeniul funcției publice și funcționarilor publici.

## Sanctiuni disciplinare

**Sanctiunile disciplinare** sunt:

- a) mustrare scrisă;
- b) diminuarea drepturilor salariale cu 5-20% pe o perioada de pana la 3 luni;
- c) suspendarea dreptului de avansare în gradele de salarizare sau, după caz, de promovare în funcția publică pe o perioada de la 1 la 3 ani;
- d) retrogradarea în treptele de salarizare sau retrogradarea în funcția publică pe o perioada de pana la un an;
- e) destituirea din funcția publică.

La individualizarea sancțiunii disciplinare se va tine seama de cauzele și gravitatea abaterii disciplinare, împrejurările în care aceasta a fost săvârșită, gradul de vinovăție și consecințele abaterii, comportarea generală în timpul serviciului a funcționarului public, precum și de existența în antecedentele acestuia a altor sancțiuni disciplinare care nu au fost radiate în condițiile Statutului.

Sanctiunile disciplinare se aplica în termen de cel mult 1 an de la data sesizării comisiei de disciplina cu privire la săvârșirea abaterii disciplinare, dar nu mai târziu de 2 ani de la data săvârșirii abaterii disciplinare.

În cazul în care fapta funcționarului public a fost sesizată ca abatere disciplinară și ca infracțiune, procedura angajării răspunderii disciplinare se suspenda pana la dispunerea neinceperii urmăririi penale, scoaterii de sub urmărire penală ori încetării urmăririi penale sau pana la data la care instanta judecătorească dispune achitarea sau încetarea procesului penal.

Pe perioada cercetării administrative, în situația în care funcționarul public care a săvârșit o abatere disciplinară poate influența cercetarea administrativă, conducătorul autorității sau instituției publice are obligația de a interzice accesul acestuia la documentele care pot influența cercetarea sau, după caz, de a dispune mutarea temporară a funcționarului public în cadrul altui compartiment sau altei structuri a autorității ori instituției publice.

Mustrarea scrisă se poate aplica direct de către persoana care are competența legală de numire în funcția publică., iar celelalte sancțiuni disciplinare se aplica de persoana care are competența legală de numire în funcția publică, la propunerea comisiei de disciplina.

Sanctiunile disciplinare nu pot fi aplicate decât după cercetarea prealabilă a faptei săvârșite și după audierea funcționarului public. Audierea funcționarului public trebuie consemnată în scris, sub sancțiunea nulității. Refuzul funcționarului public de a se prezenta la audieri sau de a semna o declarație privitoare la abaterile disciplinare care i se imputa se consemnează într-un proces-verbal.

Pentru analizarea faptelor sesizate ca abateri disciplinare și propunerea sancțiunii disciplinare aplicabile funcționarilor publici din autoritățile sau instituțiile publice se constituie comisii de disciplina.

Din **comisia de disciplina** face parte și un reprezentant al organizației sindicale reprezentative sau, după caz, un reprezentant desemnat prin votul majorității funcționarilor publici pentru care este organizată comisia de disciplina, în cazul în

## Comisia de disciplină

care sindicatul nu este reprezentativ sau funcționarii publici nu sunt organizați în sindicat.

Comisia de disciplină poate desemna unul sau mai mulți membri și, după caz, poate solicita compartimentelor de control din cadrul autorităților sau instituțiilor publice să cerceteze faptele sesizate și să prezinte rezultatele activității de cercetare.

Comisia de disciplină pentru înalții funcționari publici este compusă din 5 înalți funcționari publici, numiți prin decizia primului-ministru, la propunerea ministrului administrației și internelor.

Modul de constituire, organizare și funcționare a comisiilor de disciplină, precum și componenta, atribuțiile, modul de sesizare și procedura de lucru ale acestora se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Funcționarul public nemulțumit de sancțiunea aplicată se poate adresa instanței de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziției de sancționare.

### **Cazierul administrativ**

Pentru evidențierea situației disciplinare a funcționarului public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici va elibera un cazier administrativ, conform bazei de date pe care o administrează.

Cazierul administrativ este un act care cuprinde sancțiunile disciplinare aplicate funcționarului public și care nu au fost radiate în condițiile legii.

**Cazierul administrativ** este necesar în următoarele cazuri:

- a) desemnarea unui funcționar public ca membru în comisia de concurs pentru recrutarea funcționarilor publici;
- b) desemnarea unui funcționar public în calitate de președinte și membru în comisia de disciplină;
- c) desemnarea unui funcționar public ca membru în comisia paritară;
- d) ocuparea unei funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici sau categoriei funcționarilor publici de conducere;
- e) în orice alte situații prevăzute de lege.

Cazierul administrativ este eliberat la solicitarea:

- a) funcționarului public interesat;
- b) conducătorului autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea;
- c) președintelui comisiei de disciplină;
- d) altor persoane prevăzute de lege.

Sancțiunile disciplinare se **radiază de drept**, după cum urmează:

- a) mustrarea scrisă, în termen de 6 luni de la aplicare,
- b) celelalte sancțiuni disciplinare, cu excepția destituirii din funcția publică, în termen de un an de la expirarea termenului pentru care au fost aplicate,
- c) destituirea din funcția publică în termen de 7 ani de la aplicare.

## 7.2. Răspunderea contravențională.

Răspunderea contravențională a funcționarilor publici se angajează în cazul în care aceștia au săvârșit o contravenție în timpul și în legătura cu sarcinile de serviciu.

Împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii funcționarul public se poate adresa cu plângere la judecătoria în a cărei circumscripție își are sediul autoritatea sau instituția publică în care este numit funcționarul public sancționat.

## 7.3. Răspunderea civilă.

Răspunderea civilă a funcționarului public se angajează:

- a) pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice în care funcționează;
- b) pentru nerestituirea în termenul legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit;
- c) pentru daunele plătite de autoritatea sau instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile.

Repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice în situațiile prevăzute la lit. a) și b) se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei, sau, după caz, prin asumarea unui angajament de plată, iar în situația prevăzută la lit. c), pe baza hotărârii judecătorești definitive și irevocabile. Dreptul conducătorului autorității sau instituției publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare se prescrie în termen de 3 ani de la data producerii pagubei.

Împotriva ordinului sau dispoziției de imputare funcționarul public în cauza se poate adresa instanței de contencios administrativ.

## 7.4. Răspunderea penală

Răspunderea funcționarului public pentru infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătura cu atribuțiile funcției publice pe care o ocupa se angajează potrivit legii penale.

În cazul în care funcționarul public este trimis în judecata pentru săvârșirea unei infracțiuni de natura celor prevăzute la art. 50 lit. h) din Statut, persoana care are competența legală de numire în funcția publică va dispune suspendarea funcționarului public din funcția publică pe care o deține.

Dacă instanța judecătorească dispune achitarea sau încetarea procesului penal, suspendarea din funcția publică încetează, iar funcționarul public respectiv își va relua activitatea în funcția publică detinută anterior și îi vor fi achitate drepturile salariale aferente perioadei de suspendare.

În situația în care nu sunt întrunite condițiile pentru angajarea răspunderii penale, iar fapta funcționarului public poate fi considerată abatere disciplinară, va fi sesizată comisia de disciplina competentă.

De la momentul începerii urmăririi penale, în situația în care funcționarul public poate influența cercetarea, persoana care are competența numirii în funcția publică are obligația să dispună mutarea temporară a funcționarului public în cadrul altui compartiment sau altei structuri fără personalitate juridică a autorității ori instituției publice.

8. Modificarea, suspendarea și încetarea raportului de serviciu.

8.1. Modificarea raportului de serviciu.

Mobilitatea în cadrul corpului funcționarilor publici se realizează prin modificarea raporturilor de serviciu, astfel:

- a) pentru eficientizarea activității autorităților și instituțiilor publice;
- b) în interes public;
- c) în interesul funcționarului public, pentru dezvoltarea carierei în funcția publică.

Modificarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici de execuție și funcționarilor publici de conducere are loc prin:

- a) *delegare*;
- b) *detașare*;
- c) *transfer*;
- d) *mutarea în cadrul altui compartiment sau altei structuri fără personalitate juridică a autorității sau instituției publice*;
- e) *exercitarea cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere*.

**Delegarea** se dispune în interesul autorității sau instituției publice în care este încadrat funcționarul public, pe o perioadă de cel mult 60 de zile calendaristice într-un an.

Funcționarul public poate refuza delegarea dacă se afla în una dintre următoarele situații:

- a) graviditate;
- b) își crește singur copilul minor;
- c) starea sănătății, dovedită cu certificat medical, face contraindicată delegarea.

Delegarea pe o perioadă mai mare de 60 de zile calendaristice în cursul unui an calendaristic se poate dispune numai cu acordul scris al funcționarului public. Pe timpul delegării funcționarul public își păstrează funcția publică și salariul, iar

autoritatea sau instituția publică care îl delegă este obligată să suporte costul integral al transportului, cazării și al indemnizației de delegare.

**Detasarea** se dispune în interesul autorității sau instituției publice în care urmează să își desfășoare activitatea funcționarul public, pentru o perioadă de cel mult 6 luni. În cursul unui an calendaristic un funcționar public poate fi detașat mai mult de 6 luni numai cu acordul său scris.

## Detasarea

Detasarea se poate dispune dacă pregătirea profesională a funcționarului public corespunde atribuțiilor și responsabilităților funcției publice, cu respectarea categoriei, clasei și gradului profesional al funcționarului public. Detasarea se poate dispune și pe o funcție publică de conducere, în condițiile legii, dacă funcționarul public îndeplinește condițiile de studii și vechime în specialitatea studiilor și dacă nu există în cadrul autorității sau instituției publice funcționari publici care să exercite cu caracter temporar funcția publică. Funcționarul public poate fi detașat pe o funcție publică inferioară, numai cu acordul său scris.

Funcționarul public poate refuza detasarea dacă se află în una dintre următoarele situații:

- a) graviditate;
- b) își crește singur copilul minor;
- c) starea sănătății, dovedită cu certificat medical, face contraindicată detasarea;
- d) detasarea se face într-o localitate în care nu i se asigură condiții corespunzătoare de cazare;
- e) este singurul întreținător de familie;
- f) motive familiale temeinice justifică refuzul de a da curs detașării.

Pe perioada detașării funcționarul public își păstrează funcția publică și salariul.

Dacă salariul corespunzător funcției publice pe care este detașat este mai mare, el are dreptul la acest salariu. Pe timpul detașării în alta localitate autoritatea sau instituția publică beneficiară este obligată să-i suporte costul integral al transportului, dus și întors, cel puțin o dată pe lună, al cazării și al indemnizației de detașare.

**Transferul** poate avea loc după cum urmează:

- a) în interesul serviciului;
- b) la cererea funcționarului public.

Transferul se poate face într-o funcție publică pentru care sunt îndeplinite condițiile specifice prevăzute în fișa postului.

**Transferul în interesul serviciului** se poate face numai cu acordul scris al funcționarului public transferat. În cazul transferului în interesul serviciului în alta localitate, funcționarul public transferat are dreptul la o indemnizație egală cu salariul net calculat la nivelul salariului din luna anterioară celei în care se transfera, la acoperirea tuturor cheltuielilor de transport și la un concediu plătit de 5 zile. Plata

## Transferul

acestor drepturi se suportă de autoritatea sau instituția publică la care se face transferul, în termen de cel mult 15 zile de la data aprobării transferului.

Transferul în interesul serviciului se face într-o funcție publică de aceeași categorie, clasă și grad profesional cu funcția publică deținută de funcționarul public sau într-o funcție publică de nivel inferior.

**Transferul la cerere** se face într-o funcție publică de aceeași categorie, clasă și grad profesional sau într-o funcție publică de nivel inferior, în urma aprobării cererii de transfer a funcționarului public de către conducătorul autorității sau instituției publice la care se solicită transferul. În acest caz, transferul poate avea loc numai între autorități sau instituții publice din administrația publică centrală, între autorități administrative autonome ori, după caz, între autorități sau instituții publice din administrația publică locală.

În cazul funcționarilor publici de conducere transferul se poate realiza pe funcții publice de conducere ale căror atribuții sunt similare cu atribuțiile funcției publice de pe care se efectuează transferul.

Autoritățile sau instituțiile publice au obligația de a asigura publicitatea funcțiilor publice vacante care pot fi ocupate prin transfer la cerere. În situația în care doi sau mai mulți funcționari publici solicită ocuparea unei funcții publice vacante prin transfer la cerere, selecția se face pe baza de interviu.

**Mutarea în cadrul altui compartiment** al autorității sau instituției publice poate fi **definitivă sau temporară**.

**Mutarea definitivă** în cadrul altui compartiment poate avea loc în următoarele situații:

#### **Mutarea**

a) când se dispune de către conducătorul autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea funcționarul public, pe o funcție publică vacanta de aceeași categorie, clasă și grad profesional sau cu repartizarea postului corespunzător funcției publice deținute, cu respectarea pregătirii profesionale a funcționarului public și a salariului acestuia. În acest caz este necesar acordul scris al funcționarului public;

b) la solicitarea justificată a funcționarului public, cu aprobarea conducătorului autorității sau instituției publice, pe o funcție publică de aceeași categorie, clasă și grad profesional, cu respectarea pregătirii profesionale a funcționarului public;

c) în alte situații prevăzute de dispozițiile legale.

**Mutarea temporară** în cadrul altui compartiment se dispune motivat, în interesul autorității sau instituției publice, de către conducătorul autorității sau instituției publice, pe o perioadă de maximum 6 luni într-un an, cu respectarea pregătirii profesionale și a salariului pe care îl are funcționarul public.

Mutarea temporară sau definitivă în cadrul altui compartiment poate fi solicitată de funcționarul public în cazul în care starea sănătății, dovedită cu certificat medical, nu îi mai permite desfășurarea activității în acel compartiment. Mutarea se poate face pe o funcție publică corespunzătoare, dacă funcționarul public în cauză este apt profesional să îndeplinească noile atribuții care îi revin.

Funcționarul public poate refuza mutarea în cadrul altei structuri a autorității sau instituției publice în alta localitate, dacă se afla într-una dintre situațiile prevăzute de statut la instituția detașării.

**Exercitarea cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere** se realizează prin promovarea temporară a unui funcționar public care îndeplinește condițiile specifice pentru ocuparea acestei funcții publice și care nu are în cazierul administrativ sancțiuni disciplinare neradiate în condițiile Statutului.

#### Exercitarea temporară

Dacă funcția publică este vacanta, măsura prevăzută mai sus se dispune de către persoana care are competența numirii în funcția publică, pe o perioadă de maximum 6 luni într-un an calendaristic, astfel:

a) cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, pentru funcțiile din cadrul autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală;

b) cu obligația înștiințării înainte cu cel puțin 10 zile a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, pentru funcțiile publice din cadrul autorităților și instituțiilor publice din administrația publică locală. În situația în care Agenția Națională a Funcționarilor Publici constată că nu sunt îndeplinite condițiile legale privind exercitarea cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere, dispune neefectuarea măsurii sau, după caz, încetarea acesteia.

În mod excepțional, perioada de 6 luni poate fi prelungită cu maximum 3 luni, cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, dacă autoritatea sau instituția publică a organizat concurs de recrutare sau promovare și funcția publică nu a fost ocupată, în condițiile legii.

Dacă funcția publică este temporar vacanta, măsura se dispune de către persoana care are competența numirii în funcția publică, până la data încetării suspendării din funcția publică, a detașării titularului funcției publice sau, după caz, a radierii din cazierul administrativ al titularului funcției publice a sancțiunii retrogradării în treptele de salarizare sau retrogradării în funcția publică .

Dacă salariul corespunzător funcției publice pe care o exercită cu caracter temporar este mai mare, funcționarul public are dreptul la acest salariu.

#### 8.2. Suspendarea raportului de serviciu.

Raportul de serviciu se suspendă **de drept** atunci când funcționarul public se afla în una dintre următoarele situații:

a) este numit sau ales într-o funcție de demnitate publică, pentru perioada respectivă;

b) este încadrat la cabinetul unui demnitar;

c) este desemnat de către autoritatea sau instituția publică să desfășoare activități în cadrul unor misiuni diplomatice ale României ori în cadrul unor organisme sau instituții internaționale, pentru perioada respectivă;

d) desfășoară activitate sindicală pentru care este prevăzută suspendarea, în condițiile legii;

#### Suspendarea de drept

e) efectuează stagiul militar, serviciul militar alternativ, este concentrat sau mobilizat;

f) este arestat preventiv;

g) efectuează tratament medical în străinătate, dacă funcționarul public nu se afla în concediu medical pentru incapacitate temporară de munca, precum și pentru însoțirea soțului sau, după caz, a soției ori a unei rude până la gradul I inclusiv, în condițiile legii;

h) se afla în concediu pentru incapacitate temporară de munca, pe o perioadă mai mare de o luna, în condițiile legii;

i) carantina, în condițiile legii;

j) concediu de maternitate, în condițiile legii;

k) este dispărut, iar dispariția a fost constatată prin hotărâre judecătorească irevocabilă;

l) forta majoră;

m) în cazul în care s-a dispus trimiterea în judecată pentru săvârșirea unei infracțiuni de natura celor prevăzute la art. 50 lit. h) din Statut;

n) pe perioada cercetării administrative, în situația în care funcționarul public care a săvârșit o abatere disciplinară poate influența cercetarea administrativă, la propunerea motivată a comisiei de disciplină;

o) în alte cazuri expres prevăzute de lege.

În termen de 15 zile calendaristice înainte de data încetării motivului de suspendare de drept, dar nu mai târziu de data luării la cunostință de motivul încetării suspendării de drept, funcționarul public este obligat să informeze în scris persoana care are competența legală de numire în funcția publică despre acest fapt.

Neinformarea persoanei care are competența legală de numire în funcția publică atrage încetarea de drept a raportului de serviciu al funcționarului public, cu excepția cazurilor anumitor cazuri prevăzute de Statut.

Persoana care are competența legală de numire în funcția publică are obligația să asigure, în termen de 5 zile de la expirarea termenului de 15 zile menționat mai sus, condițiile necesare reluării activității de către funcționarul public.

***Raportul de serviciu se suspendă la inițiativa funcționarului public*** în următoarele situații:

a) concediu pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau, în cazul copilului cu handicap, până la împlinirea vârstei de 3 ani, în condițiile legii;

b) concediu pentru îngrijirea copilului bolnav în vârstă de până la 7 ani sau, în cazul copilului cu handicap pentru afecțiunile intercurente, până la împlinirea vârstei de 18 ani;

c) desfășurarea unei activități în cadrul unor organisme sau instituții internaționale, în alte situații decât cele prevăzute la suspendarea de drept;

d) pentru participare la campania electorală;

e) pentru participarea la greva, în condițiile legii.

Raportul de serviciu se poate suspenda la cererea motivată a funcționarului public, pentru un interes personal legitim, în condițiile legii, pe o perioadă cuprinsă între o luna și 3 ani.

Cererea de suspendare a raportului de serviciu se face în scris, cu cel puțin 15 zile calendaristice înainte de data când se solicita suspendarea, cu excepția situației participării la grevă, când cererea de suspendare se face cu 48 de ore înainte de declanșarea grevei.

Reluarea activității se dispune prin act administrativ al persoanei care are competența legală de numire în funcția publică.

Actul administrativ prin care se constată, respectiv se aproba suspendarea raportului de serviciu, precum și cel prin care se dispune reluarea activității de către funcționarul public se comunică Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în termen de 10 zile lucrătoare de la data emiterii.

Pe perioada suspendării raportului de serviciu autoritățile și instituțiile publice au obligația să rezerve postul aferent funcției publice. Ocuparea acestuia se face, pe o perioadă determinată, în condițiile legii. Pe perioada suspendării, raporturile de serviciu ale funcționarilor publici nu pot înceta și nu pot fi modificate decât din inițiativa sau cu acordul funcționarului public în cauză.

(4) Perioada suspendării raporturilor de serviciu în condițiile legii se consideră vechime în funcția publică.

### 8.3. Încetarea raportului de serviciu.

Încetarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici se face prin act administrativ al persoanei care are competența legală de numire în funcția publică și are loc în următoarele condiții:

- a) *de drept*;
- b) *prin acordul părților*, consemnat în scris;
- c) *prin eliberare din funcția publică*;
- d) *prin destituire din funcția publică*;
- e) *prin demisie*.

#### Încetarea de drept

Raportul de serviciu *încetează de drept*:

- a) la data decesului funcționarului public;
- b) la data rămânerii irevocabile a hotărârii judecătorești de declarare a morții funcționarului public;
- c) dacă funcționarul public nu mai îndeplinește una dintre condițiile prevăzute de Statut la art. 50 lit. a), d) și f);

d) la data îndeplinirii cumulative a condițiilor de varsta standard și a stagiului minim de cotizare pentru pensionare sau, după caz, la data comunicării deciziei de pensionare pentru limita de varsta, pensionare anticipată, pensionare anticipată parțială ori invaliditate a funcționarului public, potrivit legii;

e) ca urmare a constatării nulității absolute a actului administrativ de numire în funcția publică, de la data la care nulitatea a fost constatată prin hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă;

f) când funcționarul public a fost condamnat printr-o hotărâre judecătorească definitivă pentru o faptă prevăzută la art. 50 lit. h) sau prin care s-a dispus aplicarea unei sancțiuni privative de libertate, la data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii de condamnare;

g) ca urmare a interzicerii exercitării profesiei sau funcției, ca măsura de siguranță ori ca pedeapsa complementară, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești prin care s-a dispus interdicția;

h) la data expirării termenului în care a fost ocupată pe perioada determinată funcția publică.

Constatarea cazului de încetare de drept a raportului de serviciu se face, în termen de 5 zile lucrătoare de la intervenirea lui, prin act administrativ al persoanei care are competența legală de numire în funcția publică. Actul administrativ prin care s-a constatat încetarea de drept a raporturilor de serviciu se comunică Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în termen de 10 zile lucrătoare de la emiterea lui.

Persoana care are competența legală de numire în funcția publică va dispune **eliberarea din funcția publică** prin act administrativ, care se comunică funcționarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la emitere, în următoarele cazuri:

#### **Eliberarea din funcție**

a) autoritatea sau instituția publică și-a încetat activitatea ori a fost mutată într-o altă localitate, iar funcționarul public nu este de acord să o urmeze;

b) autoritatea sau instituția publică își reduce personalul ca urmare a reorganizării activității, prin reducerea postului ocupat de funcționarul public;

c) ca urmare a admiterii cererii de reintegrare în funcția publică ocupată de către funcționarul public a unui funcționar public eliberat sau destituit nelegal ori pentru motive neîntemeiate, de la data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care s-a dispus reintegrarea;

d) pentru incompetența profesională, în cazul obținerii calificativului «nesatisfăcător» la evaluarea performanțelor profesionale individuale;

e) funcționarul public nu mai îndeplinește condiția prevăzută la art. 50 lit. g) din Statut;

f) starea sănătății fizice sau/și psihice a funcționarului public, constatată prin decizie a organelor competente de expertiză medicală, nu îi mai permite acestuia să își îndeplinească atribuțiile corespunzătoare funcției publice deținute;

g) ca urmare a refuzului neîntemeiat al înaltului funcționar public de acceptare a numirii în condițiile prevăzute de Statut la art. 80<sup>A</sup>1 .

Situațiile prevăzute la lit. a)-c) și e)-g) reprezintă motive neimputabile funcționarilor publici.

În cazul eliberării din funcția publică, autoritatea sau instituția publică este obligată să acorde funcționarilor publici un preaviz de 30 de zile calendaristice.

În perioada de preaviz, persoana care are competența legală de numire în funcția publică poate acorda celui în cauză reducerea programului de lucru, până la 4 ore zilnic, fără afectarea drepturilor salariale cuvenite.

În cazurile prevăzute la lit. b), c) și e), în perioada de preaviz, dacă în cadrul autorității sau instituției publice există funcții publice vacante corespunzătoare, aceasta are obligația de a le pune la dispoziție funcționarilor publici.

În cazurile prevăzute la lit. a)-c) și e), dacă nu există funcții publice vacante corespunzătoare în cadrul autorității sau instituției publice, autoritatea ori instituția publică are obligația de a solicita Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în perioada de preaviz, lista funcțiilor publice vacante. În cazul în care există o funcție publică vacanta corespunzătoare, identificată în perioada de preaviz, funcționarul public va fi transferat în interesul serviciului sau la cerere.

Funcționarul public de conducere are prioritate la ocuparea unei funcții publice vacante de nivel inferior.

În caz de reorganizare a autorității sau instituției publice, funcționarii publici vor fi numiți în noile funcții publice sau, după caz, în noile compartimente în următoarele cazuri:

- a) se modifică atribuțiile aferente unei funcții publice mai puțin de 50%;
- b) sunt reduse atribuțiile unui compartiment;
- c) este schimbată denumirea fără modificarea în proporție de peste 50% a atribuțiilor aferente funcției publice;
- d) este schimbată structura compartimentului.

Numirea se face cu respectarea următoarelor criterii:

- a) categoria, clasa și, după caz, gradul profesional ale funcționarului public;
- b) îndeplinirea criteriilor specifice stabilite pentru funcția publică;
- c) pregătirea profesională;
- d) să fi desfășurat activități similare.

În cazul în care există mai mulți funcționari publici, se organizează examen de către autoritatea sau instituția publică.

Reducerea unui post este justificată dacă atribuțiile aferente acestuia se modifică în proporție de peste 50% sau dacă sunt modificate condițiile specifice de ocupare a postului respectiv, referitoare la studii.

În cazul reorganizării activității prin reducerea posturilor, autoritatea sau instituția publică nu poate înființa posturi similare celor desființate pentru o perioadă de un an de la data reorganizării.

***Destituirea din funcția publică*** se dispune, în condițiile legii, prin act administrativ al persoanei care are competența legală de numire în funcția publică, ca sancțiune disciplinară aplicată pentru motive imputabile funcționarului public, în următoarele cazuri:

**Destituirea din  
funcție**

a) pentru săvârșirea repetată a unor abateri disciplinare sau a unei abateri disciplinare care a avut consecințe grave;

b) dacă s-a ivit un motiv legal de incompatibilitate, iar funcționarul public nu acționează pentru încetarea acestuia într-un termen de 10 zile calendaristice de la data intervenirii cazului de incompatibilitate.

Actul administrativ se comunica funcționarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la data emiterii. Comunicarea actului administrativ trebuie să se facă anterior datei destituirii din funcția publică.

Funcționarul public poate să comunice încetarea raporturilor de serviciu prin *demisie*, notificată în scris persoanei care are competența legală de numire în funcția publică.

Demisia nu trebuie motivată și produce efecte după 30 de zile calendaristice de la înregistrare.

La modificarea, la suspendarea și la încetarea raportului de serviciu funcționarul public are îndatorirea să predea lucrările și bunurile care i-au fost încredințate în vederea exercitării atribuțiilor de serviciu.

La încetarea raportului de serviciu funcționarul public își păstrează drepturile dobândite în cadrul carierei, cu excepția cazului în care raportul de serviciu a încetat din motive imputabile acestuia.

***Redistribuirea funcționarilor publici*** se face de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, astfel:

a) în cadrul autorităților sau instituțiilor publice din aceeași localitate sau dintr-o localitate aflată la o distanță de până la 50 km de localitatea de domiciliu;

b) în cadrul autorităților sau instituțiilor publice din alt județ sau aflate la o distanță mai mare de 50 km de localitatea de domiciliu, la cererea funcționarului public.

Redistribuirea funcționarilor publici se face într-o funcție publică de aceeași categorie, clasă și același grad profesional cu funcția publică detinută de funcționarul public.

Redistribuirea se poate face și într-o funcție publică inferioară vacantă, cu acordul scris al funcționarului public.

Redistribuirea într-o funcție publică de conducere se face, în condițiile legii, numai dacă funcționarul public a îndeplinit atribuții similare cu atribuțiile funcției publice de pe care se efectuează redistribuirea.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici va asigura redistribuirea pe funcții publice temporar vacante, ca urmare a suspendării titularului pe o perioadă de cel puțin o lună, a funcționarilor publici din corpul de rezerva care îndeplinesc condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice respective. În cazul în care există mai mulți funcționari publici care îndeplinesc condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice respective, Agenția Națională a Funcționarilor Publici organizează, în colaborare cu autoritatea sau instituția publică în cadrul căreia se afla funcția publică vacantă, o testare profesională pentru selectarea funcționarului public care urmează să fie redistribuit.

## **Redistribuirea funcționarilor**

Redistribuirea funcționarilor publici din corpul de rezerva se dispune prin ordin al președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Conducătorii autorităților și instituțiilor publice au obligația de a numi funcționarii publici redistribuți cu caracter permanent sau temporar.

În cazul în care conducătorii autorităților și instituțiilor publice refuza încadrarea funcționarilor publici în condițiile alin. (6), funcționarul public se poate adresa instanței de contencios administrativ competente.

Corpul de rezerva este format din funcționarii publici care au fost eliberați din funcția publică în condițiile legii și este gestionat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici.

Funcționarii publici părăsesc corpul de rezerva și pierd calitatea de funcționar public în următoarele situații:

- a) după împlinirea termenului de 2 ani de la data trecerii în corpul de rezerva;
- b) în cazul în care Agenția Națională a Funcționarilor Publici îl redistribuie într-o funcție publică vacantă corespunzătoare studiilor absolvite și pregătirii profesionale, iar funcționarul public o refuza;
- c) angajarea în baza unui contract de muncă pe o perioadă mai mare de 12 luni;
- d) la cererea funcționarului public.

În cazul în care raportul de serviciu a încetat din motive pe care funcționarul public le considera netemeinice sau nelegale, acesta poate cere instanței de contencios administrativ anularea actului administrativ prin care s-a constatat sau s-a dispus încetarea raportului de serviciu, în condițiile și termenele prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările ulterioare, precum și plata de către autoritatea sau instituția publică emitentă a actului administrativ a unei despăgubiri egale cu salariile indexate, majorate și recalulate, și cu celelalte drepturi de care ar fi beneficiat funcționarul public.

La solicitarea funcționarului public, instanța care a constatat nulitatea actului administrativ va dispune reintegrarea acestuia în funcția publică detinută.

## BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

1. Apostol Tofan, Dana, ***Drept administrativ***, vol. I, ediția a II-a, Editura "CH Beck", București, 2008.
2. Apostol Tofan, Dana, ***Drept administrativ***, vol. II, Editura "All Beck", București, 2004.
3. Alexandru, Ioan, ***Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective***, Ediția a IV-a, Editura „Lumina Lex”, București, 2007.

4. Iorgovan, Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. I-II, ediția a IV-a, Editura "All Beck", București, 2005.
5. Preda, Mircea, *Drept administrativ - partea generală*, ediția a IV-a, „Editura Lumina Lex”, București, 2006.
6. Preda, Mircea; Vasilescu, Benonica, *Drept administrativ - partea specială*, Editura „Lumina Lex”, București, 2007.
7. Prisacaru, Valentin, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, Ediția a III-a revăzută și adăugită, Editura „LUMINA LEX”, București, 2002.
8. Vedinaș, Verginia, *Drept administrativ și instituții politico-administrative*, Ediția a III-a, Editura „Universul Juridic”, București, 2007.

# **CAPITOLUL V**

## **ACTUL ADMINISTRATIV, FAPTELE ADMINISTRATIVE ȘI OPERAȚIUNILE TEHNICO-ADMINISTRATIVE**

1. Cuprins
2. Obiectiv general
3. Obiective operaționale
4. Timpul necesar studiului capitolului
5. Dezvoltarea temei
6. Bibliografie selectivă

### Cuprins:

- ^ Noțiunea și trăsăturile actului administrativ;
- ^ Categoriile de acte administrative;
- ^ Actul administrativ de autoritate;
- ^ Actul administrativ de gestiune;
- ^ Actul administrativ jurisdicțional;
- ^ Faptele administrative și operațiunile tehnico-administrative.

Obiectiv general: cunoașterea formelor de activitate ale autorităților administrației publice.
--

### Obiective operaționale:

- ^ cunoașterea noțiunilor de act administrativ, faptă administrativă și operațiune tehnico-administrativă;
- ^ identificarea și cunoașterea principalelor categorii de acte administrative;
- ^ prezentarea principalelor acte administrative întâlnite în activitatea autorităților administrației publice: actul administrativ de autoritate, actul administrativ de gestiune și actul administrativ jurisdicțional.
- ^ identificarea și cunoașterea faptelor administrative și operațiunilor tehnico-administrative.

5 ore

## CAPITOLUL V

### ACTUL ADMINISTRATIV, FAPTELE ADMINISTRATIVE ȘI OPERAȚIUNILE TEHNICO-ADMINISTRATIVE

#### 1. Noțiunea și trăsăturile actului administrativ

Actul administrativ de autoritate constituie o categorie distinctă de acte juridice adoptate sau emise, în principal, de autoritățile administrației publice, precum și de instituțiile publice și celelalte structuri organizatorice constituite în condițiile legii, prin care se asigură realizarea sarcinilor care revin administrației publice.

Spunem că acestea sunt adoptate sau emise, în principal de autoritățile administrației publice și de celelalte structuri care își desfășoară activitatea în administrația publică întrucât acte administrative pot adopta sau emite și alte autorități publice, din sfera celorlalte puteri publice (legislativă sau judecătorească), dar nu ca activitate de bază a acestora ci ca activitate auxiliară, necesară pentru îndeplinirea activității de bază.

Prin urmare, adoptă sau emit acte administrative și organele de conducere ale fiecăreia din cele două camere ale Parlamentului (președintele și biroul Camerei, precum și funcționarii publici care dețin funcții de conducere în aparatul acestora - secretarul general, șefii de departamente, de servicii și ai celorlalte compartimente din structura lor organizatorică), precum și conducerile autorităților judecătorești (ai judecătorilor, tribunalelor, Curților de Apel, Înaltei Curți de Casație și Justiție), în vederea bunei administrări a justiției.

**Actul administrativ** constituie *forma principală prin care se realizează administrația publică și constă într-o manifestare expresă de voință prin care se creează, se modifică sau se sting raporturi de drept administrativ.*

Actul administrativ se deosebește de toate celelalte categorii de acte juridice - lege, contract, hotărâre judecătorească printr-o serie de **trăsături specifice.**

a) în primul rând actul administrativ **este forma principală a activității autorităților administrației publice**, celelalte forme fiind faptele administrative și operațiunile tehnico-administrative.

Sub acest aspect, este de menționat că faptele administrative și operațiile administrative sunt mai numeroase în activitatea autorităților administrației publice de la nivelurile inferioare - în timp ce activitatea autorităților administrației publice de la nivel central - Guvern ministere etc. - se caracterizează, mai ales, prin emitere de acte administrative.

b) în al doilea rând, actul administrativ este, în principiu, **o manifestare de voință juridică unilaterală**, ce aparține autorității publice care l-a emis.

c) în al treilea rând, actul administrativ are **forță juridică obligatorie** atât față de persoanele fizice sau juridice cărora li se adresează, cât și față de autoritatea care l-a emis, ținută să-l respecte ea însăși, pe tot parcursul valabilității lui. Această obligativitate a actului administrativ derivă din faptul că el este dat pe baza și în executarea legii și, din această cauză, se bucură de **prezumția de legalitate.**

Actul  
administrativ.  
Definiție

Actul  
administrativ.  
Trăsături

Din această trăsătură rezultă, pe de o parte, că actele autorităților publice ierarhic superioare ale administrației publice sunt obligatorii pentru cele subordonate, iar pe de altă parte, autoritățile publice superioare au dreptul de a modifica sau anula actele autorităților care li se subordonează, fără a avea însă posibilitatea de a li se substitui, adică de a reglementa ele însele raporturile juridice ce fac parte din sfera atribuțiilor exclusive ce revin autorităților subordonate.

Fiind adoptate sau emise pe baza și în executarea legii rezultă, pe de altă parte, că actele administrative nu pot conține dispoziții contrare legilor, legea putând însă modifica sau anula oricând un act administrativ.

d) în al patrulea rând, actul administrativ este executoriu de îndată ce a intrat în vigoare, fără a fi necesară întocmirea unor formalități ulterioare, ca în cazul unei hotărâri judecătorești rămasă definitivă care, pentru a fi executată, trebuie fie investită cu formulă executorie.

De relevat este, totuși, faptul că sunt și acte administrative care nu dobândesc în mod direct caracter executoriu și nu pot fi puse direct în executare. Așa este cazul proceselor-verbale de constatare și sancționare a contravenției care sunt executorii, prin ele însele, numai dacă persoana sancționată nu face plângere în termenul prevăzut de lege. Dacă însă contravenientul a făcut plângere, punerea în executare a procesului-verbal nu mai are loc; ea se suspendă, până la soluționarea plângerii de către instanța de judecată.

## 2. Categoriile de acte administrative

Actele administrative pot fi grupate în diverse categorii, după anumite criterii, această grupare prezentând importanță nu numai teoretică ci și practică. Cele mai importante criterii de clasificare a actelor administrative sunt:

### a) După natura juridică, acestea pot fi:

- acte administrative de autoritate (sau acte administrative de putere publică). Aceste acte se adoptă sau se emit de o autoritate publică - legislativă, executivă, judecătorească - în mod unilateral, pe baza și în vederea executării legii, în scopul nașterii, modificării sau stingerii unor raporturi de drept administrativ;

- acte administrative de gestiune; aceste acte se încheie de serviciile publice administrative cu persoanele fizice și juridice și privesc buna gestionare a domeniului public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale (județ, municipiu, oraș, comună), după caz. Aceste acte sunt acte bilaterale, cuprinzând două manifestări de voință (a serviciului public administrativ și a unei persoane fizice sau juridice);

- acte administrative jurisdicționale; aceste acte se emit, în mod unilateral, de autoritățile de jurisdicție administrativă, anume abilitate de lege și rezolvă conflicte apărute între servicii publice și particulari.

### b) După competența materială, pot exista:

- acte administrative cu caracter general; aceste acte se adoptă sau se emit de autoritățile administrației publice care au competență materială generală. Din această categorie fac parte: decretele Președintelui României, hotărârile și ordonanțele Guvernului, hotărârile consiliilor județene și cele ale consiliilor locale, unele ordine ale prefecților și unele dispoziții ale primarilor;

- acte administrative de specialitate; aceste acte sunt emise de organele administrației publice centrale de specialitate și de autoritățile administrației publice locale de specialitate. Din această categorie fac parte: ordinele și instrucțiunile emise de miniștri și conducătorii celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate, precum și cele emise de conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate.

### c) După competența teritorială, actele administrative pot fi:

- actele administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice centrale (decretele

Președintelui României, hotărârile și ordonanțele Guvernului, ordinele și instrucțiunile miniștrilor și ale conducătorilor celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate). Aceste acte produc efecte pe întreg cuprinsul țării;

- acte administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale (hotărâri ale consiliilor județene și ale consiliilor locale, dispozițiile primarilor, ordinele prefectilor, precum și actele emise de conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate). Aceste acte produc efecte în limitele unității administrativ-teritoriale, în care funcționează autoritățile care le emit.

d) După gradul de întindere al efectelor juridice, actele administrative sunt:

- acte administrative normative, care produc efecte cu caracter general și impersonal (decrete ale Președintelui României, hotărâri și ordonanțe ale Guvernului, instrucțiuni, regulamente și altele asemenea ale miniștrilor și ale conducătorilor celorlalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate, hotărârile consiliilor județene și ale celor locale, precum și unele ordine ale prefectilor și dispoziții ale primarilor);

- acte administrativ individuale, care produc efecte numai cu privire la persoane fizice ori juridice determinate. Din această categorie pot face parte: unele decrete emise de Președintele României, unele ordine ale miniștrilor și ale conducătorilor celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate, actele emise de conducătorii serviciilor publice deconcentrate în județe și în municipiul București ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate, precum și cele emise de președintele consiliului județean și unele dispoziții emise de către primar.

e) După natura efectelor juridice pe care le produc, sunt:

- acte administrative care acordă drepturi (impersonale și generale sau individuale);
- acte administrative care constată existența unui drept.

f) După autoritatea care le emite, actele administrative sunt:

- acte administrative emise de autoritățile administrației publice. Din această categorie fac parte toate actele administrative emise de autoritățile

administrației publice centrale și locale, cu competență materială generală sau special, precum și cu competența teritorială centrală ori local;

- acte administrative adoptate de Parlament, cum este de pildă Planul național de amenajare a teritoriului, care se aprobă în baza Legii nr. 50/1991, sau unele acte de numire în anumite funcții publice, în condițiile legii;

- acte administrative emise de instanțele judecătorești (cum sunt, de pildă, cele emise pentru numirea și eliberarea din funcții a personalului);

- acte administrative emise de instituțiile publice;

- acte administrative emise de celelalte structuri organizatorice care privesc organizarea executării și executarea legii<sup>1</sup>;

g) După perioada de timp în care produc efecte juridice:

- acte administrative permanente (produc efecte juridice de la intrarea în vigoare și până la abrogare);

- acte administrative temporare (care produc efecte juridice numai pentru o anumită perioadă de timp), anume prevăzută în actul respectiv.

### 3. Actul administrativ de autoritate

#### 3.1. Cerințele de legalitate ale actului administrativ de autoritate

Actele administrative de autoritate reprezintă, practic, categoria de acte administrative prin care autoritățile administrației publice își exercită cele mai multe dintre atribuțiile care le revin. Cuprinzând o voință unilaterală, imperativă, aceste acte asigură în gradul cel mai înalt organizarea executării și executarea legii, de către emitentul actului.

Pentru ca actul administrativ de autoritate să aibă acest rol este necesar să răspundă unor cerințe de legalitate. Aceste cerințe sunt în principal, următoarele:

a) actele să fie adoptate sau emise de către autoritățile sau persoanele competente din punct de vedere material și teritorial și în limitele acestei competențe;

b) conținutul actului administrativ să fie conform cu conținutul legii în baza căruia este emis și cu actele normative cu forță juridică superioară.

c) actele să corespundă scopului urmărit de legea pe care o pun în executare;

d) actele să fie adoptate sau emise în forma specifică actelor administrative și cu respectarea procedurii și a normelor de tehnică legislativă prevăzute de lege.

e) actele să fie actuale și oportune.

**Cerințe de legalitate**

**Competența**

a) Competența reprezintă ansamblul drepturilor și obligațiilor ce revin unei autorități a administrației publice sau unui funcționar public pentru realizarea cărora are și abilitarea de a adopta sau emite acte juridice administrative.

Competența adoptării sau emiterii de acte administrative este conferită prin lege și este strâns legată de o anumită funcție. Ea ia naștere o dată cu funcția respectivă și există chiar dacă această funcție nu este ocupată de o persoană.

Competența poate fi: materială, teritorială și personală.

Competența materială determină de regulă, în cea mai mare măsură, dreptul unei autorități a administrației publice de a adopta sau emite un act administrativ. O autoritate cu competența materială specială va putea adopta sau emite un act administrativ numai din domeniul său de activitate. Chiar și o autoritate cu competența materială generală nu va putea adopta sau emite decât acele acte administrative pentru care este abilitată prin lege, în vederea exercitării atribuțiilor ce sunt conferite

Cât privește rolul competenței teritoriale în a determina autoritatea administrației publice de a adopta sau emite actul administrativ de autoritate, ea se pune numai cu privire la autoritățile locale, întrucât cele centrale pot acționa valabil pe întreg teritoriul țării. Deoarece autoritățile administrației publice locale au o competență teritorială limitată la unitatea administrativ-teritorială în care funcționează, potrivit legii, ele nu vor putea emite acte juridice ale căror efecte să se producă și să fie obligatorii pentru subiecții de drept din alte unități administrativ-teritoriale.

În dreptul administrativ, în unele cazuri, competența teritorială este determinată de domiciliul persoanei (ex. plata impozitului, ori înscrierea în listele electorale), în altele, de locul săvârșirii acțiunii sau inacțiunii (ex. cazul faptelor contravenționale), ori de locul situării bunului (ex. emiterea autorizației de construire a locuinței).

Competența personală (calitatea persoanei) determină în mică măsură și în puține cazuri competența autorității administrației publice care adoptă sau emite actul. Așa este, de pildă, cazul militarilor care au săvârșit o faptă contravențională, situație în care soluționarea plângerii împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și aplicare a sancțiunii, ca și punerea în executare a acestuia se fac de către comandantul unității militare, nu de către instanța de judecată, ca în cazul celorlalte persoane.

Competența adoptării sau emiterii unui act administrativ fiind stabilită prin lege, constituie în același timp un drept și o obligație a celui căruia îi este conferită.

Pe de altă parte, exercitarea unor atribuții și adoptarea ori emiterea, în acest scop, a unor acte administrative, cu nerespectarea competenței atrage, de regulă, nulitatea actelor respective. Atunci când incompetența este determinată de calitatea persoanei sau de competența materială ori teritorială ea îmbracă, de regulă, forma de „abuz de putere” și se sancționează în conformitate cu prevederile legii penale, în afara sancțiunii de anulare (desființare) a actului administrativ emis cu nerespectarea regulilor de competență.

Din faptul că în toate cazurile competența derivă din lege rezultă și o caracteristică a sa și anume cea potrivit căreia autoritățile sau funcționarii publici care o dețin nu pot, de regulă, renunța la ea, nu o pot tranzacționa, adică să o încredințeze altei autorități sau altui funcționar, decât în condițiile prevăzute de lege.

Cu toate acestea, pentru a se asigura continuitatea exercitării competenței, și buna funcționare a serviciului public mai ales în situațiile în care titularul ei ar fi în

imposibilitate să o facă, legea prevede și posibilitatea suplinirii și delegării competenței.

Suplinirea în exercitarea competenței constă în înlocuirea titularului acesteia cu altă persoană pe timpul când acesta nu o poate exercita. O asemenea suplinire este o suplinire de drept, în considerarea legii, legea prevăzând o asemenea posibilitate. Așa de pildă, un ministru, un prefect, un primar, un director etc. este supliniți în exercitarea funcției pe care o deține de adjunctul (înlocuitorul) său de drept, pe perioada absenței, respectiv de un secretar de stat, subprefect, viceprimar, etc, după caz.

Delegarea de competență consta în desemnarea de către titularul competenței a unei alte autorități sau persoane care urmează să exercite anumite atribuții care revin titularului competenței. Frecvent, această instituție de drept administrativ se folosește în raporturile dintre un organ deliberativ și unul executiv de la același nivel, organul executiv exercitând, între două întruniri ale organului deliberativ, numai atribuțiile pe care acesta din urmă i le-a delegat.

Prin urmare, ceea ce deosebește instituția suplinirii de cea a delegării competenței privește, în principal, sfera atribuțiilor transmise (încredințate) altuia: în cazul suplinirii acest transfer se referă la toate atribuțiile titularului competenței, în timp ce în cazul delegării transferul se referă numai la anumite atribuții, expres stabilite și pentru care titularul delegării este, de regulă, ținut să dea socoteală titularului competenței, care îi poate aproba (ratifica) sau nu actele emise în exercitarea atribuțiilor delegate.

În exercitarea competențelor, în practică se statornicesc anumite raporturi între autorități din ramuri și domenii de activitate diferite, sau din aceleași ramuri și domenii, ori chiar în cadrul aceleiași autorități, între structuri organizatorice distincte. Așa este cazul, de pildă, al subordonării automaților din domeniile sănătății, învățământului, agriculturii etc., autorităților administrației publice din domeniul finanțelor (în materie de finanțe) sau al subordonării competențelor unui ministru față de competențele Guvernului, ori a subordonării autorității executive față de competențele autorității deliberative a administrației publice.

În literatura de specialitate se vorbește și despre „concurusul de competențe” în adoptarea (emiterea) aceluiasi act administrativ, deosebindu-se concursul de competențe „în formă directă” și concursul de competențe „în formă indirectă”. Concurs de competențe în formă directă există în situația în care actul administrativ este adoptat sau emis prin acordul mai multor autorități ale administrației publice din domenii și ramuri de activitate diferite (ex. un ordin sau instrucțiune comună a două sau mai multe ministere). Concursul de competențe în formă indirectă poate îmbrăca modalitatea „avizului conform”, prin care se exprimă un punct de vedere al unei autorități a administrației publice, acest aviz fiind obligatoriu pentru cel care emite actul administrativ. Concursul de competențe în formă indirectă, poate îmbrăca și forma unei „aprobări prealabile” de către o alta autoritate a actului emis, ori chiar forma unei „aprobări ulterioare” a acestui act.

**Conformitatea  
cu lege**

b) A doua condiție de legalitate a actelor administrative privește cerința conformității cu legea a conținutului acestor acte. Într-adevăr, nu este suficient ca actul administrativ să fie adoptat sau emis de autoritatea competentă, ci este necesar ca și conținutul său să fie în conformitate cu prevederile legale. Această conformitate cu

legea se analizează în raport cu fiecare din elementele componente, structurale ale normelor juridice cuprinse în act - ipoteză, dispoziție, sancțiune. Desigur că efectuarea acestei analize este un proces unitar, care privește toate normele cuprinse în actul administrativ și are în vedere toate elementele componente ale acestora.

c) Cât privește conformitatea actelor administrative cu scopul legii, ca o altă condiție de legalitate a acestor acte, menționăm, mai întâi, că scopul legii reprezintă rezultatul pe care legiuitorul dorește să-l realizeze prin reglementarea respectivă. Actul administrativ derivând din lege și fiind emis tocmai în vederea executării legii nu poate avea un alt scop, o altă finalitate. Dacă nu răspunde acestei cerințe, actul administrativ este considerat ca fiind ilegal. Cu alte cuvinte, scopul actului administrativ este prestabilit de lege, actul trebuind să se conformeze acestuia, chiar și atunci când autorității administrației publice i se conferă o anumită inițiativă sau apreciere în adoptarea (emiterea) actului administrativ.

#### Forma actului

d) O altă condiție de legalitate a actului administrativ privește forma acestuia, adică modalitatea în care se exprimă voința juridică cuprinsă în act. Din acest punct de vedere precizăm că actul administrativ se redactează în limba română și, de regulă, în formă scrisă.

Forma scrisă a actului administrativ este necesară din mai multe considerente și anume: pentru a se cunoaște conținutul exact al actului; pentru a se putea executa întocmai; pentru a putea dovedi, în caz de litigiu, existența și efectele pe care trebuie să le producă actul respectiv; pentru a se putea controla dacă s-au respectat condițiile de legalitate.

La actele administrative cu caracter normativ, forma scrisă este obligatorie, fiind o condiție de validitate a acestora. La actele administrative cu caracter individual, deși ele se redactează, de regulă, tot în formă scrisă, aceasta nu constituie o condiție de valabilitate a acestor acte decât în cazurile stabilite de lege.

Condițiile de formă care trebuie îndeplinite de actele administrative pot fi împărțite în două categorii: condiții de formă exterioară, a căror nerespectare atrage anulabilitatea actului și condiții de ordin tehnic, a căror nerespectare nu atrage anulabilitatea actului.

Din prima categorie amintim: lipsa denumirii autorității administrației publice care a adoptat sau emis actul, lipsa datei la care a fost adoptat (emis) și eventual lipsa datei intrării sale în vigoare (când aceasta este ulterioară) celei la care a fost adus la cunoștință, neaplicarea sigiliului (ștampilei) emitentului, lipsa semnăturii conducătorului autorității emitente, lipsa numărului actului.

Din cea de a doua categorie fac parte: modalități referitoare la redactarea actului în termeni simpli și preciși, structurarea lui internă (capitole, secțiuni, articole, alineate etc).

e) Pentru ca actele administrative să producă efectele avute în vedere la elaborarea și adoptarea lor trebuie să fie actuale și oportune. Actualitatea și oportunitatea reprezintă o concordanță, în cadrul și în limitele legii, între sarcinile (atribuțiile) autorităților administrației publice și prevederile actului adoptat (emis).

**Oportunitatea** presupune dreptul de apreciere a autorității administrative, în cursul organizării executării legii, prin care se asigură exercitarea atribuțiilor legale în

timp optim, cu cheltuieli minime și folosind mijloacele care corespund cel mai bine scopului legii.

În exercitarea acestui drept de apreciere pe care îl are, în baza legii, autoritatea administrației publice, este posibil ca acesta să ia o măsură neoportună sau ca o **Oportunitatea** măsură deja luată să devină neoportună. În aceste împrejurări, actul administrativ, deși legal, va fi neactual sau neoportun.

Din acest motiv, actele administrative fiind supuse controlului pot fi analizate atât din punct de vedere al legalității cât și al oportunității lor.

Pentru unele acte administrative legea prevede și condiția contrasemnării lor de către cei care au obligația de a asigura punerea lor în executare, nerespectarea acestei cerințe ducând la nulitatea actului. Este cazul unor decrete emise de Președintele României, care trebuie contrasemnate de primul-ministru, precum și a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, care trebuie contrasemnate de miniștri, care au obligația să le pună în executare.

### 3.2. Procedura adoptării (emiterii) actului administrativ de autoritate

Actul administrativ, îndeosebi cel cu caracter normativ, este rezultatul unui proces rațional, care pornește de la sesizarea necesității adoptării sau emiterii lui și continuă cu colectarea, în acest scop a informațiilor necesare, prelucrarea acestora, elaborarea mai multor variante și alegerea variantei optime și se încheie cu adoptarea (emiterea) actului.

Procedura adoptării actelor administrative cuprinde un complex de activități desfășurate de funcționarii autorităților publice care adoptă actul și ai altor autorități publice care colaborează la acestea. Toate aceste activități pot fi grupate în trei faze:

#### Activități pregătitoare

I. Activități pregătitoare adoptării actului administrativ. În activitatea autorităților administrației publice de organizare a executării legii și de executare în concret a acesteia, necesitatea adoptării de acte administrative decurge, în unele situații, din însăși prevederile legii, legea prevăzând că pentru realizarea unor acțiuni se vor adopta acte administrative de către autoritățile administrației publice - Guvern, ministere, etc.

În alte cazuri, autoritățile administrației publice adoptă din oficiu și din proprie inițiativă, ori la sesizarea altor organe, astfel de acte, fără să existe o sarcină expresă în acest sens, cuprinsă într-o dispoziție a legii.

Și într-un caz și în celălalt, autoritățile administrației publice desfășoară o vastă activitate de pregătire a elaborării actului, în care scop realizează o serie de operațiuni de documentare și informare și de prelucrare a datelor și informațiilor, menite a fundamenta actul administrativ.

În vederea adoptării actului administrativ, mai ales când acesta are caracter normativ, se efectuează o serie de operațiuni cum sunt: întocmirea de evidențe și date statistice, referate, rapoarte, informări, dări de seamă, avize, autorizări etc.

Culegerea și prelucrarea informațiilor reprezintă, practic, activitatea care are cea mai mare pondere în desfășurarea etapei de pregătire a actului administrativ, întrucât informațiile culese stau la baza elaborării soluțiilor cuprinse în act.

La elaborarea proiectului de act administrativ trebuie avute însă în vedere și respectarea unor condiții de tehnică legislativă referitoare la redactarea proiectului și la forma sa exterioară.

Avizele sunt opinii, puncte de vedere ale unei autorități a administrației publice, solicitate de către autoritatea care a inițiat un proiect de act normativ, la acel proiect. Avizele pot fi:

a) avize facultative, atunci când autoritatea care emite actul administrativ are dreptul (facultatea) de a hotărî să ceară sau să nu ceară opinia altei autorități și, dacă a cerut-o, are facultatea să țină sau nu cont de această opinie. Adoptarea sau emiterea actului fără acest aviz nu are nici o consecință pe planul validității lui.

b) avize consultative, atunci când autoritatea care emite sau adoptă actul administrativ are obligația să solicite opiniile altui organ, dar nu este obligată să conformeze acestora. Nesolicitarea acestui aviz duce la nulitatea actului administrativ, întrucât nu se respectă o cerință prevăzută de lege.

c) avize conforme, atunci când autoritatea care emite actul administrativ are atât obligația de a le solicita, cât și obligația de a se conforma acestor avize. În această situație actul administrativ emis nu poate fi contrar conținutului avizului, în schimb, autoritatea competentă să emită actul, dacă nu este de acord cu conținutul avizului, poate să renunțe la dreptul de a mai emite actul administrativ respectiv.

Avizele pot fi solicitate de la o autoritate subordonată sau de la una care face parte din altă ierarhie de organe și care se situează la același nivel sau la un nivel inferior ori superior organului care îl solicită.

Avizele facultative sau consultative nu pot niciodată să emane de la o autoritate ierarhic superioară, deoarece punctul de vedere al acesteia nu poate fi „facultativ” sau doar „consultativ” pentru organul din subordine, care este obligat „să se conformeze” acestui punct de vedere. De aceea, un asemenea punct de vedere al organului ierarhic superior îmbracă forma unei autorizări pentru organul subordonat.

Avizele, indiferent de categoria din care fac parte, nu produc prin ele însele efecte juridice, deși fără avizul conform, actul administrativ nu este valabil.

În alte cazuri, pentru adoptarea sau emiterea actului administrativ legea prevede acordul (prealabil, concomitent sau posterior) al altui organ. Acest acord este o manifestare de voință a organului stabilit de lege prin care acesta își dă consimțământul la adoptarea sau emiterea actului, organul emitent neputând acționa fără acest consimțământ.

Deosebirea dintre „acordul prealabil” și avizele facultative și consultative constă în aceea că în cazul avizelor, organul emitent poate stabili măsuri contrare conținutului din aviz, în timp ce în cazul „acordului prealabil” astfel de măsuri nu pot fi stabilite. „Acordul prealabil” se aseamănă în conținut și efecte cu „avizul conform”, dar nu se confundă cu acesta întrucât acest aviz, deși precede emiterea actului, nu produce el însuși efecte. Acordul prealabil produce el însuși efecte juridice cu condiția ca, prin conținutul său, să concorde cu manifestarea de voință a organului care emite actul administrativ.

**Activități  
concomitente**

De regulă, organul al cărui acord prealabil se cere este un organ ierarhic superior celui care adoptă sau emite actul, ori este un organ care se situează cel puțin pe o treaptă similară organului care urmează să adopte sau să emită actul.

Uneori, legea condiționează emiterea actului administrativ de „aprobarea” sau „confirmarea”, ori „autorizarea” din partea altui organ. Aceste „aprobări”, „confirmări” sau „autorizări” nu creează prin ele însele raporturi juridice. Raporturile iau naștere numai prin actul administrativ de bază și numai după îndeplinirea acestei cerințe, care am putea spune că este o cerință de legalitate a acestui act, întrucât în lipsa acestuia actul administrativ adoptat sau emis nu poate produce efecte juridice.

După obținerea punctelor de vedere ale autorităților publice care urmează să avizeze, inițiatorul definitivează proiectul de act normativ. La operațiunea de definitivare pot participa și reprezentanți ai autorităților publice avizatoare.

II. După ce, în prima etapă, s-au strâns datele și informațiile necesare fundamentării actului administrativ, s-a elaborat și definitivat proiectul de act normativ, se trece într-o nouă etapă - cea a adoptării (emiterii) propriu-zise a actului. Și în această etapă se realizează o serie de activități, unele din ele strict reglementate de lege, care au ca finalitate adoptarea actului administrativ respectiv.

Adoptarea actelor administrative de către autoritățile deliberative, colegiale, se face, în urma analizei în cadrul ședinței de lucru, la care trebuie să participe, de regula, majoritatea membrilor acestor autorități. În cadrul ședinței se prezintă Nota de fundamentare și proiectul actului întocmit, care se supune dezbaterii. Participanții la dezbateri pot fi de acord cu proiectul, pot propune modificarea lui, ori pot arăta că nu este nevoie de o reglementare în problema respectivă.

Unele acte normative cuprind dispoziții care stabilesc atât cvorumul necesar pentru ca deliberările organului colegial să fie valabile, cât și majoritatea ce trebuie întrunită pentru adoptarea actului.

Cvorumul reprezintă numărul de membri care trebuie să fie prezenți pentru adoptarea actului, raportat la totalul membrilor autorității care îl adopta. La autoritățile unipersonale, deci atunci când emiterea actului administrativ este în competența unei singure persoane, problema cvorumului și a majorității necesare nu se pune. Această problemă se pune numai la autoritățile cu structuri colegiale. De regulă, pentru ca actul să fie adoptat în mod ilegal, se cere prezența majorității membrilor; în alte cazuri se prevede prezența a 3/4 din numărul membrilor, în ce privește majoritatea necesară și se întruni pentru adoptarea actului administrativ, în unele cazuri se prevede majoritatea absolută (din numărul celor prezenți, iar în alte situații din numărul total al membrilor organului), sau majoritatea calificată (două treimi din numărul celor prezenți sau, în alte cazuri, din numărul total al membrilor organului colegial).

Proiectele de acte normative cărora li s-au adus modificări de fond ca urmare a discutării și adoptării lor în ședința Guvernului vor fi supuse unei noi avizări a Consiliului Legislativ, a Consiliului Suprem de Apărare a Țării și a Consiliului Economic și Social, după caz. În situația în care, ca urmare a noii avizări de către aceste autorități, este necesară operarea unor modificări de fond ori avizul respectiv este negativ, proiectul de act normativ va fi repus în mod obligatoriu pe agenda de lucru a ședinței Guvernului.

După analizarea proiectului de act administrativ de către autoritatea deliberativă și aprobarea lui, actul administrativ se consideră adoptat.

III. Pentru ca acesta să-și producă însă efectele juridice mai sunt necesare o serie de activități posteroare adoptării care converg spre acest scop. Acestea sunt următoarele:

- definitivarea actului normativ adoptat, pe baza formei rezultate în urma dezbaterilor și a votului;

- numerotarea și datarea actelor normative în cadrul anului calendaristic; actele Guvernului poartă data ședinței Guvernului în care acestea au fost adoptate;

**Activități  
posteroare**

- prezentarea actului normativ adoptat primului-ministru în vederea semnării acestuia și miniștrilor conducători ai ministerelor care urmează să aplice acel act normativ în vederea contrasemnării. Contrasemnarea unui act normativ adoptat de Guvern este obligatorie în termen de cel mult 24 de ore de la data semnării lui de către primul-ministru;

- transmiterea la Secretariatul General al Camerei Deputaților, cu solicitarea publicării în Monitorul Oficial al României, a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului, împreună cu notele de fundamentare ale acestora semnate de ministrul sau ministrii inițiatori. Sunt exceptate de la publicare hotărârile cu caracter militar, care se comunică numai instituțiilor interesate.

Mai precizăm faptul că toate aceste norme procedurale privind pregătirea și adoptarea proiectelor de acte normative care privesc Guvernul se aplică, în mod corespunzător și cu privire la ordinele, instrucțiunile și celelalte normative emise de miniștri și ceilalți conducători ai organelor de specialitate ale administrației publice centrale, precum și de prefecti.

### 3.3. Aplicarea actului administrativ de autoritate

După adoptare și comunicare (publicare) hotărârile și ordonanțele Guvernului ca și celelalte acte administrative trebuie să fie aplicate întrucât au fost emise tocmai în acest scop.

În principiu, ele se aplică de la intrarea lor în vigoare, producând efecte juridice pentru viitor. Intrarea în vigoare a actelor administrative are loc, de regulă, de la data publicării lor, dacă însuși actul nu prevede o dată ulterioară pentru intrarea în vigoare.

Deși actele administrative produc, de regulă, efecte numai pentru viitor, sunt situații când acestea produc efecte și pentru trecut, au deci caracter retroactiv. Așa este cazul actelor administrative prin care se constată drepturi care au existat înainte de emiterea actului, precum și al actelor administrative cu caracter jurisdicțional care, rezolvând un litigiu, constată existența unor drepturi și obligații din momentul ivirii litigiului.

În alte situații, când însăși legea sau actul administrativ respectiv prevede, acesta se poate aplica la o dată ulterioară publicării sau comunicării sale.

După cum am mai arătat, actul administrativ se aplică din oficiu, adică nu are nevoie de „autorizarea” altui organ pentru a fi pus în executare, așa cum se întâmplă cu hotărârile judecătorești, care trebuie să fie investite cu formula executorie.

Această trăsătură a actului administrativ derivă din faptul că, fiind elaborat în executarea legii, este considerat, pe de o parte, ca fiind act autentic, adică o emanație a organului abilitat în acest scop de lege, iar pe de altă parte, că datele pe care le cuprinde sunt conforme cu realitatea. Cu alte cuvinte, actele administrative se bazează pe o prezumție de autenticitate și veridicitate, adică de a conține fapte adevărate.

Având această forță juridică, executarea actelor administrative are loc, de regulă, de bunăvoie de către persoanele fizice și juridice cărora li se adresează. Atunci când executarea de bunăvoie nu se realizează, organul administrației publice poate trece la executarea silită, adică la obligarea subiecților de a avea conduita prescrisă. Aceasta însă se face ca soluție extremă și numai în condițiile prevăzute de lege.

În unele situații și condiții, anume reglementate de lege, aplicarea actului administrativ poate fi întreruptă temporar sau definitiv. În aceste împrejurări vorbim de suspendarea, revocarea și anularea actului administrativ.

#### **Suspendarea actului**

a) Prin suspendare se înțelege situația în care un act administrativ, fără a fi desființat, nu se mai aplică în mod temporar și provizoriu. Suspendarea aplicării unui act administrativ poate fi determinată de mai multe motive: legalitatea actului este contestată de o persoană fizică sau juridică; este necesar ca actul să fie pus de acord cu actele administrative emise ulterior de organul ierarhic superior; aplicarea actului nu este oportună, pentru motive care au un caracter trecător.

Suspendarea aplicării poate fi hotărâtă fie de organul emitent al actului, fie de către organul ierarhic superior.

În alte cazuri, pe baza unor dispoziții legale exprese, aplicarea unor acte administrative poate fi suspendată de către instanțele judecătorești, sau suspendarea intervine de drept, pe baza prevederilor exprese ale legii în acest sens. Este cazul, de pildă, al actelor administrative atacate de prefect la instanțele de contencios administrativ, care, potrivit dispozițiilor art. 123 (5) din Constituție și art. 27 (1) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 se suspendă de drept.

Deoarece suspendarea este, de regulă, o măsură luată pentru a da organului competent posibilitatea și timpul necesar deliberării asupra legalității actului administrativ, efectele suspendării încetează fie prin anularea actului, fie prin repunerea lui în vigoare, ca urmare a stabilirii legalității lui.

Desigur că, atunci când suspendarea actului administrativ s-a făcut pe motiv de neoportunitate, ea va înceta de drept la sfârșitul perioadei pentru care a fost hotărâtă sau, dacă nu a fost stabilită o perioadă, suspendarea va înceta atunci când au dispărut împrejurările care au determinat-o.

#### **Revocarea actului**

b) Revocarea actului administrativ este un principiu de bază în activitatea organelor administrației publice. Revocarea presupune retragerea de către însuși organul care l-a emis (retractare) ori de către organul ierarhic superior acestuia sau de instanța de judecată. Ea poate să aibă caracter obligatoriu, când este prevăzută expres de lege sau este dispusă de organul ierarhic superior ori de instanța de judecată și intervine fie pentru nerespectarea condițiilor care privesc legalitatea actului, fie pentru cele referitoare la oportunitate

Sunt supuse revocării atât actele administrative normative cât și cele individuale. În cazul celor din urmă, sunt însă și excepții și anume: actele administrative jurisdicționale, și cele prin care s-au creat drepturi subiective în favoarea unor persoane

În aceeași categorie de acte administrative nerevocabile pot fi incluse și cele care au fost realizate material. Așa este cazul, de pildă, a unei autorizații de construire a unei locuințe; din moment ce locuința a fost executată în baza autorizației legal eliberată, organul administrației publice care a emis-o nu mai are posibilitatea s-o revoce.

Irevocabilitatea actelor administrative jurisdicționale derivă din trăsăturile lor specifice și anume: prin ele se soluționează litigii între două părți; emiterea actului se face după o procedură specială caracterizată prin faptul că organul emitent nu se sesizează din oficiu, iar procedura elaborării se bazează pe contradictorialitate; actul administrativ jurisdicțional trebuie motivat; actul administrativ jurisdicțional se bucură de stabilitate mai mare; emitentul nu mai poate reveni asupra actului său.

De subliniat este faptul că, actul administrativ este revocabil numai până în momentul în care a intrat în circuitul civil, în ordinea juridică a statului, după acest moment el nemaiputând fi retractat de cel care l-a adoptat (emis).

De reținut este și faptul că excepțiile de irevocabilitate a unor acte administrative se referă numai la aspectele care privesc oportunitatea acestora nu și legalitatea lor. Aceasta înseamnă că dacă aceste acte sunt vădit ilegale excepția irevocabilității lor nu mai este atât de categorică.

Astfel, în cazul autorizației de construcție a unei locuințe; dacă autorizația este emisă de un organ pentru un imobil din raza teritorială a altui organ, deci cu încălcarea competenței teritoriale, organul care a emis-o poate oricând să o revoce. Tot așa este și cazul actului de atribuire în folosință a unui teren pentru construcția de locuințe: dacă terenul atribuit este proprietatea particulară a altei persoane, organul care a emis actul poate oricând să-l revoce. În aceiași termeni se pune problema și atunci când emiterea actului administrativ pe care se întemeiază un drept subiectiv este obținută prin acțiuni frauduloase (ilegale) ale titularului dreptului subiectiv (ex. repartizarea unei locuințe din fondurile statului).

În toate aceste situații actul administrativ, deși ar trebui să fie irevocabil (întrucât suntem în prezența excepțiilor de la principiul revocabilității actelor de drept administrativ) el este afectat de o ilegalitate atât de gravă încât sunt considerate ca și inexistente din punct de vedere juridic, fiind deci revocabile.

În ce privește efectele revocării, menționăm că atunci când revocarea este făcută pe motiv de ilegalitate a actului, ea produce efecte nu numai pentru viitor ci și pentru trecut și anume din momentul adoptării sau emiterii actului.

Atunci când revocarea actului se face pe motiv de oportunitate, actul de revocare produce efecte numai pentru viitor, efectele juridice produse pentru trecut rămânând pe deplin valabile.

În timp ce revocarea sau retractarea actului administrativ privește actul în întregul său, modificarea acestuia se referă numai la unele elemente, la unele prevederi din act. Modificarea actului poate fi făcută fie de autoritatea care a emis actul, fie de autoritatea ierarhică superioară acesteia, ori, atunci când legea prevede, de instanța de judecată competentă.

Modificarea actelor administrative cu caracter normativ, se realizează printr-un act de același nivel și cu respectarea aceluiași reguli procedurale.

Modificarea actului produce efecte numai pentru viitor, efectele produse până la data modificării rămânând neschimbate.

#### Anularea actului

c) Anularea actelor administrative, este măsura luată de organul ierarhic superior celui care a adoptat sau emis actul sau de instanța de judecată prevăzută de lege, care face să înceteze efectele juridice ale acestui act, iar dacă acestea nu s-au produs face să nu se mai producă.

Această măsură se ia în situația în care actul administrativ de autoritate, normativ sau individual, a fost adoptat sau emis cu nerespectarea cerințelor de legalitate sau cu încălcarea unor norme care privesc ocrotirea unui interes generai.

Dacă ne referim la organul ierarhic superior care poate anula un act administrativ avem în vedere: Guvernul, pentru actele miniștrilor și conducătorilor celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate și instituțiilor subordonate, precum și pentru actele emise de prefecți; miniștri și ceilalți conducători ai administrației publice centrale de specialitate, pentru actele administrative emise de conducătorii serviciilor publice ale acestora, deconcentrate în unitățile administrații v-teritoriale și pentru cele ale instituțiilor publice din subordinea lor.

Cu privire la efectele juridice ale anulării actului administrativ este de subliniat că efectele produse până la data anulării rămân valabile numai dacă anularea nu a fost determinată de faptul că actul a fost adoptat sau emis cu nesocotirea cerințelor prevăzute de lege, situație în care vor fi anulate și efectele juridice produse până la anulare.

Este important de relevat și faptul că anularea parțială a unui act administrativ este în principiu posibilă, dar numai dacă „partea” din act care a fost anulată nu are o legătură organică și intrinsecă cu celelalte dispoziții din act, care pot avea o existență de sine stătătoare și se pot aplica în forma în care au fost adoptate chiar și în lipsa dispozițiilor care au fost anulate, altfel organul competent trebuie să ia măsura anulării totale a actului administrativ, deoarece această măsură intervine implicit, prin imposibilitatea aplicării părții din act care nu a fost anulată expres.

#### „Inexistența” actelor

d) În literatura de specialitate se vorbește și de „inexistența” actelor administrative, atunci când acestea sunt lipsite de elementele lor esențiale (exemplu: când actul a fost emis în baza unei legi abrogate, când este semnat de o persoană necompetentă, sau are ca obiect o problemă ce nu intră în competența organului care a emis actul, cum ar fi, de pildă, pronunțarea unui divorț de către primar).

În unele cazuri însăși legea prevede, în mod expres, că neîndeplinirea unei anumite cerințe conduce la considerarea actului ca inexistent. De pildă, potrivit art. 108 din Constituție, hotărârile și ordonanțele Guvernului se publică în Monitorul Oficial, iar „nepublicarea lor atrage inexistența acestora”.

e) Aplicabilitatea actelor administrative poate înceta și în alte situații, cum sunt: efectele în vederea cărora a fost emis sau produs; perioada de timp pentru care a fost emis a expirat; cauzele care au determinat emiterea sa au fost înlăturate; cel care a solicitat emiterea actului (când actul are caracter individual) a renunțat la

cerere ori a decedat; autoritatea care a emis actul a dispus încetarea aplicabilității lui, situație care echivalează, practic, cu o retractare.

#### 4. Actul administrativ de gestiune

**Definiție** Putem defini actul administrativ de gestiune ca fiind acel act juridic încheiat de o autoritate a administrației publice sau de un alt serviciu public, cu o persoană fizică sau juridică particulară, având ca obiect achiziționarea de produse, prestarea de servicii sau executarea de lucrări ori concesionarea sau închirierea de bunuri mobile sau imobile din proprietatea publică al statului, județului, orașului sau comunei, în condițiile și cu procedura stabilite prin lege sau potrivit legii.

Având în vedere că actul administrativ de gestiune se încheie între două părți, el capătă, prin aceasta, figura juridică a unui contract (civil sau comercial) dar, apreciem că el nu este, totuși, un contract, ci un act administrativ tocmai pentru că, așa cum o să vedem în cele ce urmează, el se deosebește esențialmente de contract, având trăsături proprii.

**Trăsături** În primul rând, inițiativa încheierii acestor acte aparține întotdeauna aceluia care reprezintă, potrivit legii, statul sau unitatea administrativ-teritorială, respectiv miniștrilor și conducătorilor celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate, președinților consiliilor județene, primarilor comunelor și orașelor, conducătorilor instituțiilor publice, regiilor autonome și celorlalte servicii publice aflate în subordinea sau autoritatea Guvernului, a ministerelor și celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate, ori a consiliilor locale sau județene.

Cealaltă parte a actului administrativ de gestiune poate fi orice particular, persoană fizică sau juridică (română sau străină) care acceptă condițiile puse de inițiatorul actului și se supune procedurilor stabilite, în prealabil, de lege.

**Obiectul** În al doilea rând, obiectul actului administrativ de gestiune îl constituie, după caz, achiziționarea de bunuri, executarea de lucrări, prestarea de servicii, ori concesionarea sau închirierea de bunuri, actul îmbrăcând formă, denumire și regim juridic specific, în raport de obiectul său.

În al treilea rând, actele administrative de gestiune se încheie numai în formă scrisă și în strictă conformitate cu normele procedurale prevăzute prin lege ori în condițiile stabilite de lege, procedură care are ca cerință fundamentală licitația publică.

În al patrulea rând, cu privire la executarea actului administrativ de gestiune, este de relevat că cele mai multe obligații revin particularului (celui care a acceptat condițiile puse de inițiatorul actului), care trebuie să execute obligațiile asumate în condiții de calitate, cantitate și la termenul convenit.

În al cincilea rând, drepturile și obligațiile care revin autorității administrației publice sau serviciului public nu pot fi transmise decât unei alte autorități sau serviciu public, iar cele ce revin particularului pot fi cedate altuia numai cu aprobarea autorității publice sau serviciului public respectiv.

În al șaselea rând, când interesul public o cere, sau când particularul nu-și îndeplinește obligațiile din contract, autoritatea administrației publice ori serviciul

public în cauză poate modifica sau rezilia unilateral contractul, fără a mai re<sup>A</sup> curge la justiție.

În al șaptelea rând, eventualele litigii născute din executarea acestor acte sunt de competența instanțelor de drept comun, nu a instanțelor de contencios administrativ.

Pentru a pune mai mult în evidență trăsăturile specifice ale actului administrativ de gestiune, prezintă importanță relevarea deosebirilor sale atât față de actul administrativ de autoritate, cât și față de contractul civil, astfel:

#### Deosebiri

a) în raport cu actul administrativ de autoritate:

- în timp ce actul administrativ de autoritate exprimă, în exclusivitate, voința celui care l-a emis, impusă prin norme juridice imperative, fără deosebire între actele cu caracter normativ și cele cu caracter individual, actele administrative de gestiune sunt acte bilaterale, încheindu-se între două părți, prin libera lor voință;

- actele administrative de gestiune cuprind drepturi și obligații pentru ambele părți, în timp ce actele administrative de autoritate determină nașterea, modificarea sau stingerea unui raport juridic, ori recunoașterea sau suspendarea unor drepturi pentru particulari (persoane fizice sau juridice);

- executarea actelor administrative de gestiune este asigurată, în principal, prin clauza penală și despăgubirile pentru neexecutare sau executare necorespunzătoare cuprinse în însăși actul respectiv, în timp ce executarea actelor administrative de autoritate se asigură de puterea publică a statului prin aplicarea de sancțiuni juridice prevăzute de lege;

- actele administrative de gestiune nu pot fi modificate sau revocate decât în condițiile stabilite de părți și în principiu cu acordul lor, în timp ce actul administrativ de autoritate poate fi modificat sau revocat, în mod unilateral, de către cel care l-a emis;

- actele administrative de gestiune nu sunt supuse controlului de legalitate din partea instanțelor de contencios administrativ, dacă legea nu dispune altfel.

b) Ceea ce deosebește actul administrativ de gestiune de contractul civil sunt, în esență, următoarele elemente:

- principalele drepturi și obligații ale părților din actul administrativ de gestiune sunt stabilite de serviciul public, în timp ce în contractul civil, acestea se stabilesc de ambele părți, de comun acord;

- în cazul actului administrativ de gestiune serviciul public își alege pe celălalt partener (de regulă prin licitație), în timp ce în contractele civile ambele părți se aleg reciproc;

#### 5. Actul administrativ jurisdicțional

În literatura de specialitate această categorie de acte se întâlnește și sub denumirea de „acte jurisdicționale” sau „acte administrative cu caracter jurisdicțional”.

Caracterul de act „administrativ” decurge din natura juridică a celui care îi emite, care nu poate fi decât o structură administrativă, care este organizat și funcționează fie în mod autonom, fie pe lângă o altă autoritate (organ) administrativ.

Caracterul de act „jurisdicțional” decurge din obiectul său, acesta fiind, în toate cazurile, rezolvarea unui conflict juridic ivit între două părți, una dintre ele fiind o autoritate (organ) administrativ ori un serviciu public administrativ.:

Indiferent de terminologia folosită, acest act este actul juridic emis de o structură cu atribuții jurisdicționale, anume abilitat de lege, care funcționează fie în mod autonom, fie în cadrul sau pe lângă o autoritate a administrației publice și care soluționează, pe baza unei anumite proceduri, un conflict juridic în care una din părți este un serviciu public administrativ.

Ceea ce caracterizează acest act sunt următoarele trăsături:

- este un act emis numai de structuri (servicii) ale administrației publice anume abilitate de lege cu această competență;
- este emis numai în situațiile expres prevăzute de lege;
- are ca scop (finalitate) soluționarea unor litigii în care una din părți este un serviciu public administrativ;
- emiterea lui se face pe baza unei proceduri speciale care include și principiul independenței celui care îl emite față de părțile aflate în conflict, precum și principiu] contradictorialității părților aflate în conflict;
- este exceptat de la principiul revocabilității (retractării) actelor administrative;
- poate fi atacat în contenciosul administrativ general, dar numai după epuizarea căilor administrativ-jurisdicționale prevăzute de lege.

#### **Definiție**

Față de cele de mai sus putem defini actul administrativ jurisdicțional ca fiind acel act juridic emis de o structură administrativă, cu atribuții jurisdicționale, care funcționează în mod autonom sau pe lângă o autoritate (organ) al administrației publice, în scopul rezolvării, pe baza unei proceduri speciale stabilită de lege, a unor litigii, în care una din părți este o autoritate (organ) a administrației publice, ori un serviciu public administrativ.

a) Actul administrativ jurisdicțional se deosebește de actul administrativ de autoritate prin următoarele:

#### **Deosebiri**

- actul administrativ jurisdicțional este, în toate cazurile, un act cu caracter individual, în timp ce actul administrativ de autoritate poate avea și caracter normativ;
- actul administrativ jurisdicțional este emis numai în baza cererii părții interesate, în timp ce actele administrative de autoritate pot fi adoptate sau emise din oficiu;
- fiecare dintre cele două categorii de acte sunt emise (adoptate) pe baza unor proceduri proprii, specifice fiecăreia;
- actul administrativ jurisdicțional nu poate fi revocat de cel care l-a emis, în timp ce actul administrativ de autoritate poate fi, în principiu, retractat de emitent;

- actul administrativ jurisdicțional nu creează ci numai constată drepturi, fiind declarativ nu translativ de drepturi, în timp ce actul administrativ de autoritate naște, modifică ori stinge drepturi și obligații ori transferă drepturi și obligații.

b) în raport cu actul administrativ de gestiune, deși ambele sunt acte cu caracter individual și irevocabile, sunt multe elemente care le deosebesc, astfel:

- actul administrativ jurisdicțional se pronunță într-un conflict juridic, în timp ce actul administrativ de gestiune este rezultatul aderării de bunăvoie a „particularului” la propunerile formulate de serviciul public, deci exprimă un consens al părților între care se încheie, neavând ca obiect soluționarea unui conflict juridic;

- actul administrativ jurisdicțional este un act unilateral, în timp ce actul administrativ de gestiune este un act bilateral;

- actul administrativ jurisdicțional se pronunță la cererea părții interesate, în timp ce actul administrativ de gestiune este rezultatul unor voințe concordante ale celor care îl încheie;

- împotriva actului administrativ jurisdicțional se pot folosi căile de atac prevăzute de lege la organele competente din același sistem, în timp ce nemulțumirile rezultate din executarea actului administrativ de gestiune se rezolvă de instanțele judecătorești.

c) Actele administrative jurisdicționale se deosebesc și de hotărârile judecătorești, chiar dacă și unele și celelalte rezolvă un conflict juridic, se pronunță după o prealabilă sesizare a celui interesat și pe baza unei proceduri bazată pe contradictorialitate. Aceste deosebiri constau, în principal, în următoarele:

- actul administrativ jurisdicțional emană de la un organ administrativ, în timp ce hotărârile judecătorești se pronunță de autorități judecătorești;

- procedura elaborării hotărârilor judecătorești este minuțios reglementată de lege, în timp ce procedura emiterii actelor cu caracter jurisdicțional este reglementată mai sumar, completându-se, de regulă, cu normele dreptului comun, ale procedurii judecătorești.

## 6. Faptele administrative și operațiunile tehnico-administrative

Faptele administrative și operațiunile tehnico-administrative sunt forme de activitate a autorităților administrației publice și funcționarilor publici, alături de principala lor activitate, care este actul administrativ.

### Faptele administrative

a) Faptele administrative sunt acțiuni și inacțiuni licite, ori ilicite, săvârșite sau nesăvârșite de autoritățile administrației publice și de funcționarii acestora, precum și de persoanele fizice și juridice, în scopul de a produce efecte juridice, a naște, modifica sau stinge drepturi și obligații.

Faptele administrative ilicite (acțiuni sau inacțiuni) atrag răspunderea administrativă a celui care le-a săvârșit, precum și obligarea de a suporta paguba produsă unui terț prin aceste fapte. Faptele administrative licite săvârșite de funcționarii publici nu atrag obligația acestora de a suporta prejudiciile.

b) Operațiunile tehnico-administrative sunt acțiuni realizate de autoritățile administrației publice și de funcționarii acestora prin care se ajunge la adoptarea

## Operațiunile tehnico administrative

(emiterea) sau la aplicarea actelor administrative. Astfel de activități desfășoară și funcționarii celorlalte servicii publice (care aparțin puterii legislative sau judecătorești) fie pentru realizarea puterilor respective, fie pentru emiterea unor acte administrative (ca activitate complementară).

În cazul procedurii de emitere și de aplicare a actelor administrative se efectuează o serie de activități (pe care le numim operațiuni tehnico-administrative) care deși prin ele însele nu produc efecte juridice, în lipsa lor actul administrativ nu s-ar putea emite, ori nu ar produce efectele pentru care a fost emis, sau nu ar putea fi aplicat.

mult, neefectuarea unor anumite operațiuni tehnico-administrative poate duce chiar la nulitatea actului (ex. nesupunerea lui la vot în organul deliberativ, ori neîntrunirea numărului de voturi necesar, sau nepublicarea ori necomunicarea actului).

Deși din punct de vedere juridic rolul operațiunilor tehnico-administrative este mai mic decât cel al actelor administrative, totuși volumul lor este net superior, fiecare act administrativ fiind însoțit de un mare număr de operațiuni tehnico-administrative.

Tocmai de aceea operațiunile tehnico-administrative pot fi grupate în trei categorii, corespunzătoare celor trei faze ale procedurii administrative: pregătirea elaborării actului administrativ, adoptarea (emiterea) actului și aplicarea acestuia, astfel:

- operațiuni tehnico-administrative din faza de pregătire a adoptării actelor administrative, sunt: dactilografierea proiectului, multiplicarea acestuia, transmiterea lui spre avizare și, după obținerea avizelor, transmiterea spre studiu funcționarilor publici sau persoanelor care compun organul ce urmează să-l adopte, ori funcționarului public competent, potrivit legii, să decidă emiterea actului administrativ de autoritate;

- operațiuni tehnico-administrative concomitente cu procedura de adoptare a actului administrativ, sunt: definitivarea proiectului, exprimarea voinței funcționarilor publici sau a persoanelor care compun organul competent să-l adopte (votul), eventuala refacere în forma definitivă a actului administrativ, semnarea lui de către conducătorul organului care l-a adoptat;

- operațiuni tehnico-administrative posterioare fazei de adoptare sau emitere, sunt: înregistrarea actului, menționarea numărului sub care a fost înregistrat, datarea și punerea sigiliului (ștampilarea actului), transmiterea spre publicare ori înmânarea direct sau prin poștă celor interesați.

1. Apostol Tofan, Dana, *Drept administrativ*, vol. I, ediția a II-a, Editura "CH Beck", București, 2008.



### BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

2. Apostol Tofan, Dana, *Drept administrativ*, vol. II, Editura "All Beck", București, 2004.

3. Alexandru, Ioan, *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective*, Ediția a IV-a, Editura „Lumina Lex”, București, 2007.
4. Iorgovan, Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. I-II, ediția a IV-a, Editura "All Beck", București, 2005.
5. Preda, Mircea, *Drept administrativ - partea generală*, ediția a IV-a, „Editura Lumina Lex”, București, 2006.
6. Preda, Mircea; Vasilescu, Benonica, *Drept administrativ - partea specială*, Editura „Lumina Lex”, București, 2007.
7. Prisacaru, Valentin, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, Ediția a III-a revăzută și adăugită, Editura „LUMINA LEX”, București, 2002.
8. Vedinaș, Verginia, *Drept administrativ și instituții politico-administrative*, Ediția a III-a, Editura „Universul Juridic”, București, 2007.

# CAPITOLUL VI

## PROPRIETATEA PUBLICĂ ȘI PROPRIETATEA PRIVATĂ A STATULUI ȘI A UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

1. Cuprins
2. Obiectiv general
3. Obiective operaționale
4. Timpul necesar studiului capitolului
5. Dezvoltarea temei
6. Bibliografie selectivă

Cuprins:

- ^ Noțiunea de” proprietate publică”;
- ^ Clasificarea bunurilor aparținând proprietății publice;
- ^ Modalitățile de dobândire a bunurilor din proprietatea publică;
- ^ Regimul juridic general al proprietății publice;
- ^ Regimul juridic special al unor bunuri din proprietatea publică;
- ^ Proprietatea privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale.

Obiectiv general: cunoașterea fundamentului material de afirmare și realizare a personalității de drept public, dar și cea de drept privat a statului și a unităților administrativ-teritoriale

Obiective operaționale:

- ^ cunoașterea conceptului de “proprietate publică”;
- ^ identificarea și cunoașterea bunurilor proprietate publică;
- ^ prezentarea modalităților de dobândire a bunurilor din proprietatea publică;
- ^ prezentarea regimului general și special al bunurilor proprietate publică;
- ^ cunoașterea regimului juridic al bunurilor proprietate privată a statului și a \_\_\_\_\_ u



2 ore

## CAPITOLUL VI

### PROPRIETATEA PUBLICĂ ȘI PROPRIETATEA PRIVATĂ A STATULUI ȘI A UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

#### 1. Noțiunea de “proprietate publică”

Constituția României, intrată în vigoare în decembrie 1991 și revizuită în anul 2003, reglementează proprietatea, atât cea publică și, în egală măsură, și pe cea privată, ca instituție fundamentală.

Prin dispozițiile art. 44 din Constituție, dreptul de proprietate a fost înscris ca drept fundamental al cetățeanului, garantat și ocrotit de lege indiferent de titular, iar prin cele ale art. 136 au fost consfințite cele două forme ale proprietății: **proprietatea publică** și **proprietatea privată**, statuându-se, totodată, că **proprietatea publică** aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale, iar bunurile proprietate publică sunt inalienabile și pot fi date în administrare numai regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate sau. închiriate, ori date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.

Cat privește obiectul proprietății publice, acesta este precizat de dispozițiile alin. (3) al art. 136 din Constituție ca fiind format din bogățiile de interes public ale subsolului, căile de comunicație, spațiu! aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de lege.

Pe baza celor de mai sus, putem defini proprietatea publică astfel: ***o totalitate de bunuri mobile sau imobile care, potrivit legii, aparțin statului sau unităților administrativ-teritoriale și sunt administrate de cel căruia îi aparțin în regim de drept public.***

#### 2. Clasificarea bunurilor aparținând proprietății publice

Proprietatea publică este alcătuită din bunurile prevăzute de Constituție (alin. 136 alin. (3) și de Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, din orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau interes public și sunt dobândite de stat sau de unitățile administrativ-teritoriale, prin modurile prevăzute de lege.

În literatura de specialitate mai veche sau mai nouă, clasificarea bunurilor din proprietatea publică este făcută după diverse **criterii**, fiecare dintre ele prezentând o anumită importanță teoretică sau practică.

a) După **gradul de interes** pe care îl realizează, distingem:

- **proprietatea publică de interes național;**
- **proprietatea publică de interes comunal sau orășenesc;**
- **proprietatea publică de interes județean.**

Clasificarea după acest criteriu prezintă importanță nu numai sub aspectul precizării locului pe care un anumit bun îl ocupă în sfera proprietății publice și, implicit, a regulilor care definesc regimul lui juridic, ci și al autorității publice care competența de a-l administra.

b) După **titularul dreptului de proprietate asupra bunului**, avem:

- **proprietatea publică a statului** (titularul dreptului de proprietate fiind statul);
- **proprietatea publică a județelor** (titularul dreptului fiind județul, reprezentat de consiliul județean);
- **proprietatea publică a comunei sau orașului** (titularul dreptului fiind comuna sau orașul, reprezentat de consiliul local al comunei sau al orașului, după caz).

Titularul dreptului de proprietate, respectiv statul și unitățile administrativ - teritoriale, exercită posesia, folosința și dispoziția asupra bunurilor proprietății publice, în limitele și în condițiile stabilite prin lege.

c) După **modul în care sunt determinate bunurile**, distingem:

- **bunuri proprietate publică prevăzute de Constituție;**
- **bunuri proprietate publică prevăzute de legi;**
- **bunuri proprietate publică nominalizate, în condițiile legii, prin hotărâri ale consiliilor locale sau județean, după caz,**

d) După **modul în care sunt create bunurile**, deosebim:

- **bunuri proprietate publică produse în mod natural;**
- **bunuri proprietate publică create prin acțiunea omului.**

e) După **natura bunurilor**, avem:

- **bunuri proprietate publică de natură terestră;**
- **bunuri proprietate publică de natură maritimă și fluvială;**
- **bunuri proprietate publică de natură aeriană;**
- **bunuri proprietate publică cu destinație culturală;**
- **bunuri proprietate publică cu destinație specială.**

f) După natura juridică a bunurilor:

- **bunuri imobile ale proprietății publice;**
- **bunuri mobile ale proprietății publice.**

Proprietatea publică al statului este alcătuită din bunurile prevăzute de Constituție, de Legea nr. 213/1998, precum și din alte bunuri de uz sau de interes public național, declarate ca atare prin lege.

Proprietatea publică a județelor este alcătuită din bunurile prevăzute de Legea nr. 213/1998 și din alte bunuri de uz sau de interes public județean, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului județean, dacă nu sunt declarate prin lege bunuri de uz sau de interes public național.

Proprietatea publică a comunelor și orașelor este alcătuită din bunurile prevăzute de Legea nr. 213/1998 și din alte bunuri de uz sau de interes public local, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului local, dacă nu sunt declarate prin lege bunuri de uz sau de interes public național sau județean.

Din cele de mai sus, rezultă că determinarea bunurilor făcând parte din proprietatea publică are la bază două criterii: unul juridico-formal, care privește declararea lor, ca atare, prin normă juridică (de nivel constituțional, legal sau prin hotărârea consiliului județean ori local) și unul care privește afectarea lor uzului sau interesului public (național, județean sau local, după caz), dar tot prin norma juridică.

„Bunurile de uz public” sunt acele bunuri care, prin natura lor, sunt destinate a fi folosite de către orice persoană, cum sunt: căile de comunicație, parcurile publice, străzile, piețele ș. a.

„Bunurile de interes public” sunt acele bunuri care, deși nu pot fi folosite de orice persoană, sunt destinate a fi folosite pentru activități care interesează colectivitatea, cum sunt: școli, muzee, teatre, terenuri de sport. etc.

### 3. Modalitățile de dobândire a bunurilor din proprietatea publică

Potrivit principiilor și prevederilor constituționale, precum și ale Legii administrației publice locale, statul și unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice care au atât atribuții de drept public, cât și de drept privat, având și capacitatea de a dobândi bunuri care le sunt necesare pentru exercitarea atribuțiilor în îndeplinirea rolului care le revin, bunuri care, unele sunt proprietate publică, altele, proprietate privată.

În unele cazuri, bunurile pot fi dobândite prin mijloacele dreptului privat: prin acte juridice - contract de cumpărare, de schimb, donații sau legate etc. -, sau prin fapte juridice civile - ascensiune, uzucapiune, comasare.

În alte cazuri, bunurile pot fi dobândite numai prin acte juridice de drept public, adică prin acte administrative de gestiune (contracte administrative) sau prin acte administrative de autoritate, prin care autoritatea publică obligă pe particular să cedeze bunul său, în anumite condiții stabilite de lege, pentru realizarea unui interes general.

Mijloacele de drept public prin care se pot dobândi bunuri în proprietate publică sunt următoarele:

1. ***achiziții publice;***
2. ***exproprierea pentru cauză de utilitate publică;***
3. ***rechiziție în interes public;***
4. ***trecerea unor bunuri din proprietatea privată în proprietatea publică pentru cauză de utilitate publică.***

Modalități de  
dobândire a  
bunurilor  
proprietate publică

### 3.1. Contractul de achiziții publice

#### Noțiune

Achizițiile publice reprezintă un mod de dobândire definitivă sau temporară, de către o persoană juridică, definită ca autoritate contractantă, a unor produse, lucrări sau servicii prin atribuirea unui contract de achiziție publică.

Regimul juridic al achizițiilor este reglementat prin O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii.

#### Definiție

Contractul de achiziție publică este un contract cu titlu oneros încheiat, pe de o parte, între o autoritate contractantă, în calitate de achizitor și, pe de altă parte, un furnizor de produse (caz în care contractul este contract de furnizare), un executant de lucrări (contract de lucrări), sau un prestator de servicii (contract de servicii).

Contractul de achiziții publice se bazează pe următoarele principii:

- libera concurență a celor interesați de a deveni furnizor, executant sau prestator, după caz;
- utilizarea eficientă a fondurilor publice în atribuirea contractelor de achiziții publice de către autoritatea contractantă;

#### Principii

- transparența în atribuirea contractelor de achiziții publice;
- tratament egal, nediscriminatoriu pentru cei interesați să încheie un contract de achiziții publice;
- confidențialitate în derularea procedurilor de încheiere a contractului de achiziții.

#### Procedura de încheiere

**Procedura de încheiere a contractului de achiziții publice** este strict reglementată atât pentru autoritatea contractantă cât și pentru cealaltă parte interesată să încheie un asemenea contract.

Mai întâi, autoritatea contractantă trebuie să opteze pentru una din următoarele proceduri; în scopul atribuirii unui contract de achiziții publice:

- a) **licitație deschisă**, care conferă dreptul oricărei persoane interesate să depună o ofertă;
- b) **licitația restrânsă**, care presupune un drept al autorității contractante de a selecta numai anumite persoane juridice (interesate) de a depune ofertă, dar nu mai puțin de 5 și nu mai mult de 20;
- c) negocierea **clauzelor contractuale** cu cei interesați să încheie contractul de achiziții (**negociere competitivă** - când cei interesați sunt mai mulți - sau **negociere cu o singură sursă** - când cel interesat este o singură persoană);
- d) cererea de ofertă, respectiv procedura prin care autoritatea contractantă solicită oferte de la mai mulți ofertanți.

Regula generală este cea a folosirii licitațiilor publice deschise sau restrânse, celelalte modalități de licitație folosindu-se numai în cazurile expres prevăzute de lege.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 cuprinde reglementări speciale cu privire la:

- estimarea valorii contractului;
- elaborarea documentației de atribuire a contractului;
- participarea la procedura de atribuire a contractului;
- publicitate (publicarea anunțurilor, anunțul de intenție, cel de participare și cel de atribuire);
- transparență, comunicare și transmiterea datelor;
- evitarea conflictului de interese;
- atribuirea contractului în cazul fiecărei forme de licitație;
- stabilirea ofertei câștigătoare;
- informarea candidaților și ofertanților;
- anularea procesului de atribuire a contractului;
- întocmirea și păstrarea dosarului de achiziție publică;
- regulile specifice aplicabile contractelor de concesiune, precum și a celor sectoriale (apă, energie, transport, poștă);
- soluționarea contestațiilor, inclusiv organizarea, funcționarea și atribuțiile Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor și personalul acestuia, precum și procedura soluționării contestațiilor de către Consiliu și căile de atac împotriva deciziilor acestuia;
- sancțiuni.

### 3.2. Exproprierea pentru cauză de utilitate publică

Exproprierea pentru cauză de utilitate publică, reprezintă o modalitate de dobândire a unui bun imobil în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, buh care aparține unei persoane fizice sau juridice ori proprietății private a comunelor sau orașelor. Intrarea bunului în proprietatea publică se face din inițiativa statului sau a autorităților administrației publice locale, chiar și împotriva voinței proprietarului, dar numai dacă este justificată de un interes public și cu respectarea procedurilor stabilite prin lege.

În acest sens, dispozițiile art. 44 alin (3) din Constituție prevăd că. „nimeni nu poate, fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire”. Textul a fost completat cu un nou alineat prin recenta revizuire a Constituției, precizându-se că „sunt interzise naționalizarea sau orice alte măsuri de trecere silită în proprietate publică a unor bunuri pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură discriminatorie a titularilor”.

Legea cadru în materie o reprezintă Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică.

Din ansamblul reglementărilor cuprinse în lege se desprind următoarele *principii* care cârmuiesc această instituție juridică:

Principii

- exproprierea este un procedeu de achiziție forțată a bunurilor imobile, pentru proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale;
- măsura poate fi luată numai pentru o cauză de utilitate publică;
- exproprierea se face în baza unei proceduri speciale și numai după o dreaptă și prealabilă despăgubire, stabilită prin hotărâre judecătorească.

Lucrările pentru care se declară utilitate publică pot fi de interes național sau de interes local. Ele sunt enumerate expres în art. 6 din Legea nr. 33/1994 dar enumerarea nu are un caracter limitativ, întrucât în art. 7 alin. (3) se face referire și la orice alte lucrări pentru care utilitatea publică se declară, pentru fiecare caz în parte, prin lege.

Procedura exproprierii, strict reglementată de prevederile Legii nr. 33/1994 cuprinde două etape principale:

I. *etapa administrativă*;

II. *etapa judecătorească*.

Procedura  
proprierii

I. *Etapa administrativă*,

A. În etapa administrativă, *prima fază* constă în declanșarea procedurii pentru declararea utilității publice, care se face de către Guvern, pentru bunuri de interes național, și de către consiliul județean, pentru bunuri de interes local. Pentru alte lucrări decât cele prevăzute în art. 6 al Legii nr. 33/1994, utilitatea publică se declară, pentru fiecare caz în parte, prin lege.

Etapa  
ministrativă

Declarația de utilitate publică este făcută numai după efectuarea unor analize de specialitate de către comisii numite de Guvern, pentru lucrări de interes național - și de consiliul județean, pentru lucrări de interes local.

Rolul acestor comisii, în componența prevăzută de lege, constă în a stabili dacă există, în cauză, un interes național sau local, după caz, și dacă lucrările nu pot fi realizate și pe alte căi.

Actul de declarare a utilității publice de interes național se publică în Monitorul Oficial al României și se afișează la sediul consiliului local pe a cărei rază teritorială este situat imobilul, iar cel de declarare a utilității publice de interes local se afișează la sediul consiliului local în a cărui rază teritorială este situat imobilul și se publică în presa locală.

Declarația de utilitate publică este act administrativ și poate fi atacat la instanța de contencios administrativ, în condițiile legii. Dacă declarația de utilitate publică privește o lucrare publică referitoare la apărarea țării și siguranța națională, publicitatea nu se mai face.

B. În *faza a doua* a procedurii administrative, după publicarea declarației de utilitate publică, sunt efectuate o serie de operațiuni tehnico-organizatorice referitoare la imobilul care urmează să fie expropriat și la proprietarul acestuia. Astfel: se vor întocmi planurile referitoare la imobil, vor fi identificați și nominalizați proprietarii și, eventual, titularii drepturilor reale asupra imobilului în

cauză și se vor stabili ofertele de despăgubire. Proprietarii bunului și titularii drepturilor reale asupra acestuia vor fi înștiințați, prin notificare, asupra măsurii de

expropriere, ei având dreptul să facă întâmpinare asupra acestei măsuri, în termen de 45 de zile de la notificare.

Dosarul astfel întocmit, împreună cu întâmpinările se înaintează de către primar, în termen de 30 de zile, la Secretariatul General al Guvernului, pentru bunurile de interes național și la consiliul județean, pentru cele de interes local.

Întâmpinările se rezolvă de către o comisie special constituită, din care nu pot face parte proprietarii imobilelor în cauză, rudele sau afinii lor, cei care dețin funcții în administrația publică și care au interes în executarea lucrărilor și nici cei care au făcut parte din comisia care a declarat utilitatea publică.

Hotărârea comisiei se comunică celor interesați și ea poate fi atacată, în termen de 15 zile, la Curtea de Apel în a cărei rază este situat imobilul, potrivit Legii privind contenciosul administrativ.

## II. *Etapa judecătorească*

În cea de-a doua etapă - cea judecătorească - are loc rezolvarea propriu-zisă a cererii de expropriere, care este de competența tribunalului județean în raza căruia se află imobilul propus spre expropriere. Soluționarea cererii se face cu participarea procurorului. Instanța va verifica dacă sunt întrunite cerințele legale pentru expropriere și va stabili cuantumul despăgubirii.

Dacă părțile nu s-au învoit cu privire la despăgubiri, instanța va numi o comisie de experți compusă dintr-un expert numit de instanță și câte unul de cele două părți, care va propune despăgubirea și care nu va putea fi mai mică decât oferta expropriatorului și nici mai mare decât pretențiile celui expropriat.

Procedura exproprierii se încheie cu punerea în posesie a expropriatorului și eliberarea titlului executoriu, care se fac pe baza unei încheieri dată de instanță, după ce despăgubirea a fost plătită. Legea prevede și posibilitatea retrocedării bunului expropriat dacă nu a fost utilizat și dacă nu s-a făcut o nouă declarare de utilitate publică. În acest caz, toate cheltuielile privind retrocedarea sunt în sarcina expropriatorului.

### 3.3. Rechizițiile în interes public

Potrivit legii, rechizițiile sunt definite ca fiind ***măsura excepțională prin care organele autorității publice împuternicite prin lege, obligă agenții economici, instituțiile publice și alte persoane juridice și fizice la cedarea temporară, a unor bunuri mobile sau imobile, ori la prestarea unor servicii.***

Sediul materiei îl reprezintă Legea nr. 132/1997 privind rechizițiile de bunuri și prestările de servicii în interes public.

Chiar dacă rechiziția este, ca și exproprierea, un procedeu de dobândire forțată a unor bunuri ale particularilor, acesta are o serie de trăsături specifice, care îl deosebesc de expropriere. Acestea sunt următoarele:

- rechizițiile sunt determinate de un scop cu totul special, cauzat de necesitatea apărării țării ori a prevenirii sau înlăturării urmărilor unor dezastre, pe perioada declarării mobilizării generale sau parțiale, ori a stării de război, a stării de asediu sau de urgență și în caz de concentrări, exerciții și antrenamente destinate în acest

Etapa  
judecătorească

Definiție

scop, în timp ce exproprierile se fac numai pentru cauză de „utilitate publică”, aceasta putând interesa și numai o colectivitate restrânsă (o comună, un oraș sau un județ);

- cererea pentru rechiziție se face numai de către autoritățile care au atribuții în domeniile care privesc apărarea țării, ordinea publică și siguranța națională, în timp ce cererea de expropriere se poate face și de alte autorități publice, inclusiv de cele ale administrației publice locale;

- bunurile rechiziționate sunt preluate numai în folosință temporară, cu excepția celor consumabile și perisabile (care se preiau definitiv), ele urmând a fi restituite la încetarea cauzei care a impus-o sau a termenului stabilit, în timp ce în cazul exproprierii bunurile intră în proprietate publică pe timp nedeterminat;

- rechizițiile pot avea ca obiect atât bunuri mobile cât și imobile ori prestări de servicii, în timp ce exproprieria privește numai bunuri imobile;

- în cazul rechizițiilor, bunurile intră chiar și numai temporar în domeniul public al statului, în timp ce bunurile expropriate pot intra și în domeniul public al comunelor, orașelor și județelor;

- procedura de rechiziționare este mult mai simplă, dat fiind scopul în vederea căruia se efectuează și se finalizează printr-un act administrativ de

autoritate - ordin de predare - nu prin hotărâre judecătorească, așa cum se procedează în cazul exproprierii;

- plata despăgubirilor pentru bunul rechiziționat se face, de regulă, după predarea bunului, nu în prealabil, ca în cazul exproprierii.

Sunt și alte trăsături specifice care caracterizează rechizițiile ca măsură excepțională ce se poate lua în împrejurări excepționale și care vor rezulta, implicit, din cele ce urmează.

#### ***Măsura rechiziționării se dispune prin :***

1. ***Decretul Președintelui României***, când se declară mobilizarea generală sau parțială, ori a stării de război, precum și la instituirea stării de asediu sau a stării de urgență;

2. ***Hotărârea Consiliului Suprem de Apărare a Țării***, în caz de concentrări, exerciții și antrenamente de mobilizare;

3. ***Hotărâre a Guvernului sau ordine ale prefectilor*** în cazul prevenirii, localizării și înlăturării unor dezastre.

Autoritățile administrației publice au obligația să asigure efectuarea rechizițiilor de bunuri și chemarea persoanelor pentru prestări de servicii în interes public, iar agenții economici și instituțiile publice sunt obligate să țină evidența bunurilor care pot fi rechiziționate și să le mențină în stare tehnică de bună funcționare, precum și a persoanelor care pot fi chemate să presteze servicii în interes public. Bunurile se rechiziționează pe bază ordinului de predare, iar la predarea bunului, se încheie un proces-verbal care, pe lângă datele de identificare a bunului este trecut și valoarea bunului la data rechiziției.

Pentru stabilirea cantităților, a prețurilor și a tarifelor bunurilor rechiziționate și rezolvarea litigiilor care derivă din executarea rechizițiilor, la nivelul județelor și a municipiului București se constituie, în subordinea prefectului, comisia, mixtă de

rechiziție, în componența prevăzută de lege, iar la nivel central, în sub-ordinea Guvernului, Comisia Centrală de Rechiziții, în structura stabilită de lege. Legea precizează și atribuțiile acestor comisii.

În principiu, bunurile rechiziționate se restituie celor de la care au fost rechiziționate. Pe perioada rechiziției, aceștia sunt scutiți de impozite și taxe pentru bunurile respective. Dacă bunurile au suferit degradări sau devalorizări, proprietarii au dreptul la despăgubiri.

Proprietarii vehiculelor rechiziționate pentru participarea la concentrări, exerciții și antrenamente de mobilizare au dreptul la plata serviciilor prestate cu aceste mijloace. De asemenea, proprietarii imobilelor folosite la cartiruire sau cazare au dreptul la chirie legală, cu excepția timpului cât durează starea de asediu, starea de urgență sau de război și mobilizarea generală sau parțială. Legea precizează și modalitățile și condițiile de stabilire de plată a despăgubirilor pentru bunurile rechiziționate și pentru serviciile prestate.

3.4. Trecerea unor bunuri din proprietatea privată în proprietatea publică, pentru cauză de utilitate publică.

Legea privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, nr. 213/1998, prevede și posibilitatea trecerii unor bunuri din proprietatea privată în proprietate publică, reglementând mai multe situații, ca și condițiile în care poate avea loc o asemenea operație juridică. În toate cazurile, măsura trebuie să fie fundamentată pe ceea ce legea numește „cauză de utilitate publică”.

Când este vorba de trecerea unor bunuri din proprietatea privată a statului sau a unităților administrați v-teri tonale în proprietatea publică a acestora, măsura poate fi luată, după caz, numai prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean sau a consiliului local.

Când bunul face parte din patrimoniul unei societăți comerciale la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar, trecerea în proprietate publică a unui bun se poate face numai cu plată și cu acordul adunării generale a acționarilor societății comerciale respective. În lipsa acestui acord, bunul respectiv poate fi trecut în proprietate publică numai prin procedura exproprierii pentru cauză de utilitate publică și după o justă și prealabilă despăgubire. Trecerea unui bun din proprietate publică a statului în proprietate publică a unei unități administrativ-teritoriale se poate face la cererea consiliului județean sau, după caz, a celui local, prin hotărâre a Guvernului.

Când este vorba de trecerea unui bun din proprietatea privată a unei unități administrativ-teritoriale, în proprietatea publică a statului, măsura se ia, la cererea Guvernului, prin hotărâre a consiliului județean sau a consiliului local, după caz.

#### 4. Regimul juridic general al proprietății publice

Bunurile proprietate publică sunt guvernate de 3 principii:

##### **1. inalienabilitate**

## 2. *inesizabilitate*

## 3. *imprescriptibilitate*

1. Potrivit dispozițiilor Constituționale astfel cum au fost revizuite, bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice pot fi date în administrarea regiilor autonome ori a instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.

Principii  
Caracterul inalienabil al acestor bunuri înseamnă, în primul rând, faptul că **nu pot fi înstrăinate** prin nici un fel de acte, încălcarea acestui regim având drept consecință nulitatea absolută a actelor juridice în cauză. Inalienabilitatea înseamnă, în al doilea rând, imposibilitatea de constituire asupra domeniului public de drepturi civile reale (uz, uzufruct, ipotecă) în favoarea particularilor, precum și imposibilitatea acestora de a intenta acțiuni posesorii asupra titularilor acestui domeniu.

2. Bunurile din domeniul public sunt inesizabile adică ele nu pot fi supuse procedurii de executare silită de către creditorii, lichidarea datoriei statului și ale unităților administrativ-teritoriale făcându-se în baza unor norme speciale, derogatorii de la dreptul comun.

3. Bunurile din domeniul public sunt și imprescriptibile, atât din punct de vedere extinctiv cât și achizitiv. Aceasta înseamnă, pe de o parte, că titularul nu-și pierde dreptul de proprietate asupra acestor bunuri oricât timp nu l-ar exercita (prescripție extinctivă) iar, pe de altă parte, un terț nu poate dobândi un drept asupra acestor bunuri, oricât timp l-ar exercita în fapt, chiar dacă este de bună-credință, titularul lor putându-le revendica.

În cadrul regimului juridic general al bunurilor domeniului public, o problemă care privește toate aceste bunuri se referă la evidența contabil-financiară a acestora.

Legea nr. 213/1998 mai prevede că toate litigiile care privesc delimitarea proprietății publice a statului, județelor, comunelor sau orașelor sunt de competența instanțelor de contencios administrativ.

## 5. Regimul juridic special al unor bunuri din proprietatea publică

**Inalienabilitatea, inesizabilitatea și imprescriptibilitatea** sunt trăsături generale și comune pentru toate bunurile proprietate publică. În afara acestor trăsături însă, unor categorii de bunuri proprietate publică le sunt aplicabile și alte reguli, constituind regimul juridic special al acestora. Din acest punct de vedere vom deosebi:

a) **regimul juridic al proprietății publice terestre** (al fondului funciar, al drumurilor, al frontierei de stat, al resurselor minerale și al resurselor de petroliere);

b) **regimul juridic al proprietății publice acvatice;**

c) **regimul juridic al proprietății publice aeriene;**

d) **regimul juridic al patrimoniului cultural național.**

Asupra acestor categorii de bunuri ale domeniului public nu ne vom opri în mod special, acestea fiind reglementate în detaliu prin acte normative speciale.

## 6. Proprietatea privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale

Statul și unitățile administrativ-teritoriale pot fi titulare ale dreptului de proprietate care privesc nu numai bunuri aparținând proprietății publice a acestor subiecți de drept, ci și al unor bunuri care constituie proprietatea privată.

Sfera bunurilor care constituie acest domeniu nu este delimitată cu aceeași rigurozitate cu care este precizată sfera bunurilor din proprietatea publică a statului sau a unității administrativ-teritoriale. De altfel, nici nu este necesar să se facă acest lucru și nici posibil. Nu este necesar întrucât, din moment ce proprietatea publică este definită și delimitată cu toată rigurozitatea, bunurile care exced acesteia nu pot face parte decât din proprietatea privată, patrimoniul statului și al unității administrativ - teritoriale fiind alcătuit numai din bunuri care se includ în proprietate publică sau proprietate privată.

Nu este posibil ca bunurile ce constituie proprietate privată să fie expres prevăzute de lege, întrucât acestea sunt extrem de diverse, în timp ce cele din proprietate publică au o sferă mai restrânsă. Este suficient ca legislația în vigoare să nu instituie o interdicție în a fi deținut și de persoanele juridice de drept public, respectiv de către stat și de unitățile administrativ-teritoriale.

În acest sens, sunt de amintit prevederile Legii nr. 18/1991 privind fondul funciar, care, referindu-se la terenuri, precizează, în an. 4, că ele „pot aparține domeniului public sau privat”, iar în alte dispoziții sunt prevăzute anumite categorii de terenuri care fac parte din domeniul privat.

De asemenea, Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală precizează că unitățile administrativ-teritoriale, ca persoane juridice civile „au în proprietate bunuri din domeniul privat” și că domeniul privat al acestora „este alcătuit din bunuri mobile și imobile”, altele decât cele care aparțin domeniului public de interes local sau județean. Această lege cuprinde și alte prevederi care se referă în mod expres la domeniul privat al comunelor, orașelor și județelor.

Din punct de vedere al **regimului juridic al bunurilor proprietate privată** privat acesta **este, în general, cel reglementat de dreptul comun**, dacă prin lege nu se prevede altfel. Ca atare, dobândirea sau pierderea dreptului de proprietate asupra acestor bunuri se fac, în principiu, prin modalitățile reglementate de dreptul civil. Acesta înseamnă că aceste bunuri nu mai sunt inalienabile, insesizabile și imprescriptibile, așa cum sunt cele din proprietatea publică.

Potrivit prevederilor din Constituția României, proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular. Statul și unitatea administrativ teritorială, în calitate de titulari ai bunurilor care alcătuiesc proprietatea privată, beneficiază, cu unele excepții, de același regim de ocrotire ca și persoanele fizice ori persoanele juridice de drept privat, titulare ale dreptului de proprietate privată. Titularii dreptului de proprietate asupra bunurilor din proprietatea privată a statului și a unității administrativ-teritoriale dețin toate prerogativele dreptului de proprietate privată - dispoziție, posesie și folosință - pe care le exercită în regim de drept comun.

Pe de altă parte, aceste bunuri pot fi dobândite de către particulari prin mijloacele dreptului comun, inclusiv pe calea uzucapiunii, ori a posesiei de bună- credință în cazul bunurilor mobile.

Totuși, regimul juridic de drept comun este aplicabil „numai dacă prin lege nu se prevede altfel”. Aceasta înseamnă că uneori, în anumite privințe, legiuitorul dorește să protejeze, totuși, și proprietatea privată a statului și cea a unităților administrativ-teritoriale chiar dacă nu o face cu aceeași vigoare ca în cazul domeniului public

În acest cadru, se cuvine să menționăm, mai întâi, dispozițiile constituționale potrivit cărora „cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin moștenire legală”.

În Legea administrației publice locale se prevede că autoritățile administrației publice locale hotărăsc cu privire la cumpărarea și vânzarea bunurilor ce fac parte din domeniul privat, de interes local sau județean, „în condițiile legii”, iar vânzarea, concesiunea, închirierea și locația de gestiune se fac prin licitație publică, organizată în condițiile legii. De asemenea, se prevede că înstrăinarea bunurilor, schimbul

de terenuri, renunțările la drepturi sau recunoașterea de drepturi în favoarea terților se fac pe bază de expertiză însușită de consiliul local sau județean, după caz și tot acest consiliu trebuie să aprobe donațiile și legatele de bunuri cu sarcini.

În considerarea celor de mai sus, este de relevat că prerogativele dreptului de proprietate asupra bunurilor conferă titularului unele avantaje în comparație cu particularii, dar și obligații specifice, necunoscute dreptului comun. Sub acest aspect, s-ar putea menționa următoarele particularități:

- asupra bunurilor proprietate privată a statului sau a unităților administrativ- teritoriale nu se pot constitui servituti convenționale, așa cum s-ar putea face asupra unui imobil al unui particular;
- imobilul din proprietatea privată nu poate fi lăsat neproductiv, el trebuind să fie folosit de titular sau închiriat, obligație care nu ființează pentru proprietarul particular;
- resursele financiare rezultate din folosirea bunurilor din proprietate privată sunt considerate venituri publice și supuse regimului juridic special al acestora;
- bunurile din proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ- teritoriale, nu pot fi supuse procedurii de executare silită din partea creditorilor statului sau ai unității administrativ-teritoriale, datoriile acestor subiecți lichidându- se pe alte căi, ei fiind prezumați ca solvabili. Or, debitorul privat garantează creanța creditorului său, cu averea sa mobilă și imobilă, creditorul putând recurge la executare silită pentru realizarea creanței;
- bunurile din proprietate privată a statului sau a unității administrativ- teritoriale nu pot fi înstrăinate prin acte juridice cu titlu gratuit, așa cum se poate proceda cu bunurile proprietate privată ale particularilor.

Iată, prin urmare, în esență, trăsăturile specifice care caracterizează regimul juridic al proprietății private a statului sau a comunelor, orașelor și județelor, derogatorii nu numai de la regimul juridic al proprietății publice a acestora, dar, într-o anumită măsură, și de la regimul juridic comun al proprietății private

#### BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

1. Apostol Tofan, Dana, *Drept administrativ*, vol. I, ediția a II-a, Editura "CH Beck", București, 2008.
2. Apostol Tofan, Dana, *Drept administrativ*, vol. II, Editura "All Beck", București, 2004.
3. Alexandru, Ioan, *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective*, Ediția a IV-a, Editura „Lumina Lex”, București, 2007.
4. Iorgovan, Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. I-II, ediția a IV-a, Editura "All Beck", București, 2005.
5. Preda, Mircea, *Drept administrativ - partea generală*, ediția a IV-a, „Editura Lumina Lex”, București, 2006.
6. Preda, Mircea; Vasilescu, Benonica, *Drept administrativ - partea specială*, Editura „Lumina Lex”, București, 2007.
7. Prisacaru, Valentin, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, Ediția a III-a revăzută și adăugită, Editura „LUMINA LEX”, București, 2002.
8. Vedinaș, Verginia, *Drept administrativ și instituții politico-administrative*, Ediția a III-a, Editura „Universul Juridic”, București, 2007.

# CAPITOLUL VII

## CONTROLUL ADMINISTRATIV

1. Cuprins
2. Obiectiv general
3. Obiective operaționale
4. Timpul necesar studiului capitolului
5. Dezvoltarea temei
6. Bibliografie selectivă

Cuprins:

- ^ Noțiunea și obiectul controlului administrativ; ^
- Formele controlului administrativ;
- ^ Condiții de eficiență a controlului administrativ.

Obiectiv general: cunoașterea rolului și obiectului controlului exercitat asupra autorităților ce îndeplinesc administrația publică în România
--

Obiective operaționale:

- ^ cunoașterea noțiunii și obiectului controlului administrativ ;
- ^ identificarea și cunoașterea formelor de control administrativ;  
identificarea și evidențierea condițiilor de eficiență a controlului administrativ.

2 ore

## CAPITOLUL VII

### CONTROLUL ADMINISTRATIV

#### 1. Noțiunea și obiectul controlului administrativ

##### Noțiune

În sens larg, controlul este un element important al actului de conducere sociala care urmează, în mod firesc, celui de aplicare a deciziei, indiferent de natura acesteia - politică, economică, administrativă etc.

Statul, în întregul său, și fiecare dintre puterile și structurile sale prin care realizează aceste puteri este direct interesat să cunoască dacă decizia se aplică în mod corect, dacă are eficiența scontată, dacă ea corespunde cerințelor reale și concrete, dacă se constituie într-un element dinamic al relațiilor sociale, sau, dimpotrivă, într-o frâna a acestora și, în acest din urmă caz, n-ar trebui intervenit pentru „corectarea” ei, deci pentru adoptarea unei noi decizii, modificând-o sau abrogând-o pe cea dintâi. Cu alte cuvinte, controlul este „barometrul” care indică modul în care acționează cel chemat să aplice decizia, precum și gradul în care decizia corespunde scopului pentru care a fost emisă.

Rolul controlului este de a preveni erorile în aplicarea deciziilor, de a le înlătura când acestea există, de a asigura îmbunătățirea permanentă a activității, pentru ca aceasta să corespundă cât mai bine nevoilor sociale într-o etapă dată.

Dacă ne referim la controlul activității autorităților administrației publice rezulta, chiar și numai din cele menționate mai sus, că rolul acestuia este de a asigura o cât mai deplină conformitate a activității acestor autorități cu cerințele și obiectivele sociale exprimate în legi, a căror executare se realizează de autoritățile administrației publice. Prin control se asigură unitatea de scop și acțiune în întregul sistem al administrației publice și, în final, executarea întocmai a legii.

##### Obiectul controlului

În cele ce urmează vom analiza numai controlul exercitat de structurile organizatorice din sistemul autorităților administrației publice - controlul administrativ - urmând ca cel exercitat de structurile din sistemul autorităților judecătorești - contenciosul administrativ - să constituie obiectul unei alte teme, controlul exercita de puterea legislativă studiindu-se la dreptul constituțional.

În administrația publică, **obiectul controlului** îl constituie acțiunile și inacțiunile (conduita) autorității administrației publice sau a funcționarilor săi, felul în care acești și-au exercitat atribuțiile cu care au fost investiți.

Mult mai complexă este activitatea de control a oportunității actelor administrative, întrucât aprecierea organului de control trebuie să aibă în vedere elemente cum sunt; rentabilitatea, eficiența, funcționalitatea, operativitatea etc.

#### 2. Formele controlului administrativ

##### 2.1. Criterii de clasificare

Complexitatea deosebită a activității pe care o desfășoară autoritățile administrației publice, atât la nivel central cât și local, care cuprinde, practic, toate

##### Forme de control

domeniile și sectoarele vieții economico-sociale, face ca și formele de control folosite să fie foarte diverse. Ele pot fi grupate după diverse criterii astfel:

- a) După **natura autorității care îl exercită**, controlul poate fi:
  - **controlul exercitat autoritatea legislativă și de structuri (organe) care țin de aceasta;**
  - **controlul exercitat de autoritățile judecătorești și de organe cu activitate jurisdicțională;**
  - **controlul exercitat de autoritățile administrației publice și de structurile din sistemul acestora.**
- b) După **poziția organului de control față de cel controlat**, controlul poate fi:
  - **control administrativ intern**, care se exercita de funcționarii publici cu funcții de conducere, din interiorul organului, asupra celor din subordinea lor, sau de anumite compartimente ale acestui organ;
  - **controlul administrativ extern**, care se exercită de autorități din afara administrației publice. Acest control poate fi exercitat fie de organe din sistemul autorității legislative, fie ale celei executive, fie ale autorității judecătorești.
- c) După **regimul juridic al controlului**, acesta poate fi:
  - **control jurisdicțional**, exercitat de instanțele judecătorești și de autorități administrative jurisdicționale;
  - **control nejurisdicțional**, exercitat de toate celelalte autorități de control.
- d) După **sfera de cuprindere**, controlul poate fi:
  - **specializat (tematic)**, înțelegând prin aceasta controlul efectuat pe o anumită temă, problema, domeniu de activitate;
  - **complex (general)**, care privește mai multe sectoare de activitate, ori toate atribuțiile celui controlat.

Controlul poate privi numai **legalitatea** actelor și acțiunilor materiale ale celui controlat ori și **oportunitatea** acestora.

În cele ce urmează, ne vom mai opri, pe scurt, la cele mai importante forme și metode de control.

## 2.2. Controlul exercitat de autoritățile administrației publice și de structuri din subordinea acestora

Această formă de control este prin excelență un control administrativ dintr-un îndoit punct de vedere: pe de o parte, este un control asupra activității autorităților administrației publice, iar, pe de altă parte, este un control exercitat de înseși aceste autorități, deci un control în cadrul aceluiași sistem organizatoric și funcțional. Este controlul cu cea mai largă sfera de cuprindere și cu un pronunțat rol autoreglator în cadrul sistemului. Acest control poate fi un **control intern** sau **unul extern** (dar în cadrul sistemului administrației publice).

A. **Controlul administrativ intern** se realizează, așa cum am mai menționat, de funcționari din interiorul organului și poate avea un caracter general sau unul specializat.

1. **Controlul intern general** este consecința subordonării ierarhice existentă în cadrul fiecărei autorități a administrației publice. Structurile organizatorice ale fiecărei autorități sunt, în principiu, într-un sistem de relații de subordonare unele față de altele, din treaptă în treaptă, până la organul de conducere din vârful ierarhiei - Guvern.

Ca atare, buna funcționare a administrației publice, în ansamblul său, se asigură prin conducerea acțiunilor de sus în jos, conducere care se realizează atât prin fapte de execuție propriu-zisă, cât și prin acțiuni de control a execuției. Dacă acțiunile de execuție materială se realizează de către toți funcționarii publici în cadrul unei autorități publice, cele de control aparțin numai celor care dețin funcții de conducere și cărora li se subordonează toți ceilalți.

De aceea, o primă concluzie care se desprinde este aceea ca dreptul de control **este un atribui al funcției de conducere**. El se poate exercita de către conducătorul fiecărei structuri organizatorice a organului sau instituției - secție, direcție, serviciu, birou etc. - asupra și numai asupra funcționarilor publici din subordinea sa, sau de către conducătorul autorității (instituției), asupra tuturor funcționarilor publici, inclusiv a celor care dețin funcții de conducere în autoritatea sau instituția publică respectiva.

Controlul privește, deopotrivă, legalitatea și oportunitatea actelor și faptelor celor controlați și are un caracter permanent, constituind o atribuție de serviciu a conducătorilor. El se realizează **din oficiu**, dar poate porni și la cererea sau sesizarea cuiva, împrejurare în care poartă denumirea de „recurs grațios” și constituie o condiție prealabilă introducerii acțiunii în contencios administrativ, adică a declanșării controlului judecătoresc asupra actelor administrative.

Prin acest control, măsurile de înlăturare a deficiențelor se pot lua operativ, fie prin suspendarea sau anularea de către conducător a actelor ilegale ale funcționarilor subordonați, fie chiar prin efectuarea actelor necesare de către conducătorul însuși, ori prin dispoziții obligatorii pe care le dau, la fața locului, conducătorii.

Ei pot trece operativ și la alte măsuri, cum sunt cele de redistribuire a sarcinilor între subordonații săi, sau de organizare a unor cursuri de perfecționare a pregătirii profesionale și chiar de aplicare a unor sancțiuni disciplinare, administrative, materiale sau de sesizare a organelor de urmărire penală.

Eficiența în exercitarea controlului intern depinde însă de o serie de **elemente**. Intre acestea un loc prioritar îl au a). **locul și rolul controlorului** în structura organizatorică a autorității și b). **gradul de cointeresare personală a controlorului**.

a). Cu privire la primul element, este de relevat faptul ca cel care efectuează controlul nu trebuie să poarte și răspunderea pentru starea de fapt existentă, sau, cu alte cuvinte, neregulile existente să nu fie și urmare a unei activități superficiale a celui care efectuează controlul, întrucât, într-o asemenea situație, controlul nu va fi obiectiv, nu va fi suficient de exigent și nu se va încheia cu cele mai potrivite măsuri de lichidare a neajunsurilor.

b). Cât privește cel de-al doilea element (gradul de cointeresare personală a controlorului) este de precizat că și acesta este în legătură directă cu calitatea și deci cu eficiența actului de control. Astfel, dacă, de pilda, controlorul va beneficia de unele avantaje (prime, recompense etc.) în raport direct proporțional cu cuantumul amenzilor pe care are dreptul să ie aplice în exercitarea atribuțiilor de control, atunci el va depune, probabil, mai multă „sânguință” în acest sens, sporind exigența controlului. Desigur că există riscul ca, în asemenea condiții, să se abuzeze de acest drept, fapt ce influențează negativ roiiul preventiv și educativ al actului de control.

2. **Controlul intern specializat** este exercitat de anumite persoane sau compartimente față de care cel controlat nu se află în raport de subordonare ierarhică. Așa este cazul, de pildă, al controlului preventiv și al controlului financiar intern care se exercită de serviciile financiar-contabile asupra actelor și faptelor funcționarilor și care privesc folosirea mijloacelor materiale și bănești ale autorității (instituției). În această formă de control, controlorii au numai dreptul de a propune conducerii autorității (instituției) măsuri de imputare sau sancționare, neputând aplica ei aceste măsuri.

B. **Controlul administrativ extern** poate fi, de asemenea, exercitat de autoritățile administrației publice ierarhic superioare, când poate fi un **control extern general** (asupra întregii activități a celui controlat) sau **un control restrâns** numai la anumite probleme din competența acestuia.

În exercitarea controlului extern autoritatea care controlează poate avea dreptul să modifice, să suspende sau să anuleze actele neconforme cu legea emise de cel controlat dar nu are, de regulă, dreptul să aplice sancțiuni disciplinare celor care se fac vinovați de neregulile constatate; cel mult poate propune conducerii instituției controlate aplicarea acestor sancțiuni. Atunci însă când faptele au un grad mare de pericol social, îmbrăcând caracter penal, are obligația să sesizeze organele de urmărire penală

Controlul administrativ extern poate fi exercitat și de către autorități care nu sunt ierarhic superioare celui controlat. Privit din acest unghi de vedere, este un control extern și controlul exercitat de către autoritatea legislativă sau de structuri care țin de aceasta, precum și controlul exercitat de autorități judecătorești și de organe cu activitate jurisdicțională, dar și controlul exercitat de autorități ale administrației publice autonome, sau care nu sunt în raporturi de subordonare ierarhică

### 2.3. Controlul exercitat de prefect

**Controlul exercitat de prefect**, este un control administrativ, prevăzut atât de dispozițiile constituționale, cât și de cele ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, care consacră rolul prefectului în asigurarea respectării legilor și ordinii publice de a veghe ca activitatea consiliilor locale și județene și a primarilor să se desfășoare conform legii.

Pentru a înțelege mai bine controlul exercitat de prefect, consideram necesare unele **precizări**:

Controlul prefectului se exercită în anumite condiții și forme asupra *actelor administrative emise de autoritățile administrației publice locale și asupra unor funcționari publici din administrația publică locală.*

A. *Controlul asupra legalității actelor administrative,*

adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale, cu excepția actelor de gestiune curentă, se efectuează la sediul prefecturii, numai după ce autoritățile administrației publice locale și-a îndeplinit obligația prevăzută de lege de a comunica prefecturii actele supuse controlului de legalitate, potrivit legii.

Desigur că acest control nu este efectuat nemijlocit de către prefect. Practic, așa ceva nu ar fi posibil deoarece actele supuse controlului au ca obiect cele mai diverse probleme, rezultat al competenței materiale generale pe care o au autoritățile emitente

În vederea efectuării controlului, prefectul are organizate compartimente speciale constituite din specialiști cu pregătire profesională diversă și temeinică, care supun spre aprobarea și însușirea prefectului concluziile rezultate din control și măsurii necesare. Acești specialiști nu au competența de a lua ei înșiși măsuri în timpul controlului și nici ulterior acestuia.

De altfel, nici prefectul nu poate lua măsuri cu caracter obligatoriu pentru autoritate ale cărei acte le controlează. El poate însă să recomande acesteia o anumită conduită cu privire la pregătirea și elaborarea actelor sau chiar să-i propună să revoce actul, dac acesta a fost emis și se apreciază că nu este în conformitate cu prevederile legale.

Controlul efectuat de prefect prin aparatul său de specialitate nu este un control complex, atotcuprinzător, asupra întregii activități desfășurată de autoritățile administrației publice locale. Controlul se limitează numai la actele emise de acest autorități. Facem această precizare întrucât nu toate acțiunile întreprinse de consiliile județene, consiliile locale și de primari se finalizează cu emiterea de acte, multe din ele fiind simple fapte materiale sau operațiuni administrative, neproducătoare de efecte juridice.

Mai mult decât atât, controlul prefectului nu se referă la toate actele juridice care emană de la aceste autorități, ci numai la actele administrative ale lor, adică la acea manifestare expresă de voință prin care se creează, se modifică sau se sting raporturi de drept administrativ a căror desfășurare se asigură prin mijloace specifice statului.

Arătam mai sus că acest control al actelor administrative privește numai legalitatea lor și de aceea el nu poate fi decât un control posterior (adică numai după ce actul a fost adoptat). Într-adevăr, legalitatea sau nelegalitatea unui act juridic nu poate fi apreciată înainte de existența actului, iar câtă vreme el n-a fost adoptat nu exista. Dacă prefectul ar avea dreptul să controleze actul mai înainte de adoptare, în faza de proiect, ar însemna ca el să se pronunțe și cu privire la oportunitatea actului, ceea ce ar afecta autonomia recunoscută de lege autorităților administrației publice locale, inclusiv dreptul de decizie al autorității abilitată a emite actul.

B. *Controlul asupra unor funcționari publici din*

*administrația publică locală* se exercită, sub anumite aspecte, atât cu privire la conducătorii serviciilor

publice ale ministerelor, deconcentrate în județe, cât și cu privire la secretari ai comunelor și orașelor, Acest control se realizează prin mijloace specifice și diferențiate, astfel:

- controlul cu privire la conducătorii serviciilor publice ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației centrale organizate în județe se exercită, în principal, prin „avizul” pe care prefectul este abilitat să-l dea la numirea și la eliberarea din funcție a acestora, precum și prin posibilitatea pe care prefectul o are de a sesiza ministrul sau conducătorul autorității centrale respective despre activitatea conducătorului serviciului său public din județ;

- controlul cu privire la secretarii comunelor, orașelor și municipiilor (cu excepția municipiului București) se exercită, în principal, în legătură cu numirea și eliberarea din funcție, precum și cu privire la sancționarea disciplinară, care potrivit legii, unt de competența prefectului.

#### 2.4. Controlul administrativ specializat

**Controlul administrativ specializat** este tot un control extern, dar realizat de organe sau structuri organizatorice anume înființate, la nivel central și local, în cele mai diverse domenii și sectoare de activitate: financiar, sanitar, protecția muncii, prevenirea și stingerea incendiilor, comerț etc.

Unele dintre aceste organe funcționează în cadrul sau subordinea ministerelor, altele în subordinea directă a Guvernului realizând acțiuni de control fie ca activitate principală, fie pe lângă alte atribuții.

Și aceste organe nu au, de regulă, dreptul de a aplica sancțiuni disciplinare peni; neregulile constatate în activitatea unor funcționari publici din cadrul autorității administrative, pot propune însă conducerii autorității (instituției) controlate sau, după caz, autorităților ierarhic superioare, aplicarea unor asemenea sancțiuni.

În schimb pot aplica, desigur, în condițiile recunoscute prin actul normativ cauza și a competențelor lor, sancțiuni administrative sau contravenționale.

Autoritățile sau structurile care exercită un control administrativ specializat, sui organizate și funcționează în structura unor ministere (de ex., **Inspeția muncii** - instituție care funcționează în subordinea Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei)

Și în cadrul celorlalte ministere și organe ale administrației publice centrale d specialitate sunt, de regulă, organizate structuri speciale (la nivel de direcții generale direcții sau alte asemenea compartimente) care exercită controlul administrați specializat în domeniile respective.

Activități de control specializat realizează și anumite compartimente constituit în serviciile deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe ale administrație publice centrale de specialitate, organizate în unitățile administrativ- teritoriale.

**Controlul  
administrativ  
specializat**

### 3. Condiții de eficiență a controlului administrativ

Așa cum relevam mai înainte, controlul activității desfășurate de autoritățile administrației publice are un scop bine definitiv, el nu are doar un rol pur contemplativ constatator, ci unul din reglare a actului decizional cu sensurile și finalitățile legii; cărei aplicare o asigură. Acest rol se poate realiza numai în condițiile în care controlul are eficiență maximă.

Pentru a avea o asemenea eficiență trebuie întrunite o serie de condiții care privesc toate fazele controlului, de la conceperea, pregătirea și efectuarea acestuia și până la stabilirea măsurilor și valorificarea concluziilor.

Între aceste condiții, cele mai importante ni se par următoarele:

a) Controlul trebuie să fie efectuat de persoane competente, bine pregătite profesional, cu experiență în domeniile sau sectoarele controlate.

Controlorul trebuie să cunoască temeinic prevederile legale din domeniul pe care îl controlează și specificul activității în acel domeniu, pentru ca să fie în măsură să sesizeze cu ușurință erorile din activitatea celui controlat, să poată răspunde cu competență la întrebările acestuia și să-i arate cum trebuia acționat.

b) În activitatea sa, controlorul trebuie să dea dovadă de probitate profesională, să nu manifeste slăbiciune sau să se lase tentat de promisiunile directe sau subînțelese cu privire la unele foloase pe care cel controlat ar fi dispus să i le ofere pentru a-l trata cu mai multă indulgență, “a închide ochii” la unele greșeli, “a mușamaliza” neajunsurile.

c) Controlorul trebuie să dea dovadă de tact și să fie receptiv la toate explicațiile pe care i le dă cel controlat.

d) Trebuie să se acorde atenție sporită preocupării de formare a controlorilor, îndeosebi la organele care au atribuții de control. Controlul nu este o sarcină nici simplă; controlul este o știință, o artă, care presupune temeinice cunoștințe profesionale, competență, pasiune și talent.

În aceste condiții, formarea persoanelor care să trebuie efectueze acțiuni de control nu trebuie lăsată la voia întâmplării. Această acțiune trebuie să fie organizată și dirijată în mod științific, pe un fundament interdisciplinar, între care un rol prioritar revine științei administrației. Din păcate și această știință se ocupă în mică măsură de o asemenea problemă.

e) Eficiența controlului în administrația publică este dată și **de ponderea acestuia în ansamblul activității de organizare a executării și de executare în concret a legii**. Activitatea de control are, desigur, un rol subsidiar față de cea de executare, întrucât controlul nu este un scop în sine, el asigură, așa cum menționam mai sus, buna desfășurare a activității de executare, concordanța cât mai deplină a acesteia cu legea, cu cerințele vieții, sporind eficiența în executarea legii.

De aceea este foarte important de a se găsi un **echilibru optim** între cele două activități ale actului de conducere deoarece, altfel, controlul se transformă într-o frână a activității de executare a legii, într-un factor perturbator al întregii activități sociale.

Condiții de  
eficiență

Absolutizarea controlului, punerea sa în primul plan, sporirea peste limitele necesarului a numărului de organe cu rol preponderent de control, lărgirea continuă a ariei sale, a timpului în care se exercită în mod efectiv controlul au serioase consecințe negative atât de ordin economic cât și social. Pe de altă parte, numărul prea mic de organe de control, exercitarea sporadică a controlului, nu asigură cuprinderea întregii activități din administrația publică, sub toate aspectele ei.

f) Eficiența controlului depinde în mare măsură și de formele și metodele de control folosite. Din multitudinea formelor și modalităților de control, prezintă mare importanța, sub raportul eficienței, alegerea, într-un anumit moment, a celei mai potrivite.

Atunci când prin control se urmărește, în primul rând, depistarea unor nereguli, a unor deficiențe, controlul va avea un caracter inopinat, adică persoana controlată nu va fi încunostințată despre data când va începe controlul, pentru a nu-și lua măsurile de rigoare în vederea înlăturării deficiențelor. Un asemenea control se folosește, de obicei, la verificarea modului în care se gestionează bunurile materiale și financiare, dar și cu alte situații.

Având însă în vedere că activitatea de control nu este un scop în sine, fiind subsidiara celei de executare a legii, că prin control nu se urmărește depistarea cu orice preț a unor greșeli în munca celui controlat, apreciem că metoda de a anunța din vreme efectuarea controlului se impune prin valențele sale majore pe plan social.

Într-adevăr, atunci când cel controlat cunoaște din vreme perioada în care se va efectua controlul și, de ce nu, chiar tematica acestuia, el poate pregăti din timp documentația necesară organului de control, fapt ce va influența pozitiv operativitatea acțiunii de control.

O asemenea metoda este de natură să înlătore atmosfera de intimidare și timorare a celui controlat, să asigure o conlucrare sinceră și deschisă cu organul de control, în vederea descoperirii cauzelor reale ale deficiențelor și stabilirii celor mai potrivite măsuri de îmbunătățire a muncii.

Din păcate, în practică se întâlnesc încă unii controlori care consideră că aprecierea muncii lor este dată de numărul de greșeli pe care le descoperă cu prilejul controlului, în aceste condiții ei uită de rolul pe care trebuie să-l aibă acțiunea de control, de funcția preventivă și educativă a acestuia. Ei se transformă în veritabili vânători de greșeli, în căutarea de „bombe”, pe care evită chiar să le discute și să le clarifice în primul rând cu cei controlați.

g) Pe baza verificărilor efectuate asupra actelor și acțiunilor materiale, a discuțiilor și conlucrării permanente cu cel controlat, organul de control ajunge la unele concluzii.

Concluziile trebuie să fie bine fundamentate și argumentate, să se desprindă ca sinteză a unor practici, nu ca acțiuni izolate, singulare; nu trebuie să fie ridicate la rang de concluzie sau fenomen, fapte și acțiuni accidentale, de mică importanță în activitatea celui controlat, chiar dacă acestea sunt reale.

h) În formularea concluziilor trebuie să se pună un accent deosebit pe desprinderea cauzelor și condițiilor care au determinat neajunsurile constatate. Nu trebuie să se facă numai o „fotografie” a carențelor, o listă a greșelilor și erorilor. Măsuri eficiente de înlăturare a deficiențelor din activitate se pot stabili numai cunoscându-se temeinic cauzele acestora.

i) În mod necesar aceste concluzii trebuie să fie aduse la cunoștința organului controlat, altfel controlul nu-și realizează rolul său de a contribui la

îmbunătățirea activității. Este bine ca aceste concluzii să fie dezbătute într-un cadru cât mai larg, cu toți factorii de răspundere, care au atribuții în domeniile controlate. Prin această dezbateră largă se creează posibilitatea formulării de explicații suplimentare și chiar de obiecții asupra unor constatări și concluzii, se desprind chiar unele soluții și propuneri de măsuri pentru soluționarea neajunsurilor și prevenirea altora, se asigură o conlucrare în perspectivă între organul de control și cel controlat.

Se recomandă ca dezbateră concluziilor să fie cât mai apropiată de data încheierii controlului, dacă se poate chiar imediat, întrucât discuțiile din timpul controlului sunt mai proaspete în memoria atât a controlorului, cât și a celui controlat și fundamentează mai veridic concluziile și măsurile, iar pe de altă parte, în acest mod, se asigură lichidarea mai operativă a neajunsurilor.

j) Pe baza constatărilor și a concluziilor desprinse, organul de control trebuie să stabilească și măsurile necesare pentru lichidarea neajunsurilor și îmbunătățirea muncii, cu termene și responsabilități precise. Să fie formulate în scris, pentru ca ele să poată fi mai ușor și mai clar înțelese de cel controlat și posibil de urmărit. Totodată, o asemenea cerință este de natură să sporească grija și responsabilitatea organului de control în a le formula cât mai precis, ușurând sarcina organului controlat de a le înțelege mai ușor și a le da curs mai operativ.

k) Rolul organului de control nu încetează o dată cu prezentarea concluziilor și a măsurilor. El trebuie să urmărească, în continuare, modul în care organul controlat acționează pentru lichidarea deficiențelor constatate. În acest scop trebuie să mențină o legătură sistematică cu el, să intervină și să-l sprijine în rezolvarea acelor probleme care depășesc posibilitățile sale

l) Eficiența controlului depinde, pe un plan mai larg, de preocuparea organului de control pentru valorificarea generală, în exterior, a concluziilor.

Realizând un control extern, la organe și instituții diferite, organele de control au posibilitatea să desprindă unele fenomene și practici comune, pozitive sau negative, pe baza cărora să organizeze schimburi de experiență, consfătuiri de lucru sau instruirii, simpozioane, dezbateri, studii în reviste de specialitate și chiar propuneri de îmbunătățire a prevederilor legale în domeniile respective. Prin acestea se asigură acțiunii de control un rol tot mai activ, dinamic, amplificându-i funcția de factor reglator între obiectivele cuprinse în lege și activitatea desfășurată, în concret, de autoritățile administrației publice.

## BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

1. Apostol Tofan, Dana, *Drept administrativ*, vol. I, ediția a II-a, Editura "CH Beck", București, 2008.
2. Apostol Tofan, Dana, *Drept administrativ*, vol. II, Editura "All Beck", București, 2004.
3. Alexandru, Ioan, *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective*, Ediția a IV-a, Editura „Lumina Lex”, București, 2007.
4. Iorgovan, Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. I-II, ediția a IV-a, Editura "All Beck", București, 2005.
5. Preda, Mircea, *Drept administrativ - partea generală*, ediția a IV-a, „Editura Lumina Lex”, București, 2006.
6. Preda, Mircea; Vasilescu, Benonica, *Drept administrativ - partea specială*, Editura „Lumina Lex”, București, 2007.
7. Prisacaru, Valentin, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, Ediția a III-a revăzută și adăugită, Editura „LUMINA LEX”, București, 2002.
8. Vedinaș, Verginia, *Drept administrativ și instituții politico-administrative*, Ediția a III-a, Editura „Universul Juridic”, București, 2007.

# CAPITOLUL VIII

## RĂSPUNDEREA ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV

1. Cuprins
2. Obiectiv general
3. Obiective operaționale
4. Timpul necesar studiului capitolului
5. Dezvoltarea temei
6. Bibliografie selectivă

Cuprins:

- ^ Considerații generale privind abaterea și răspunderea administrativă; ^  
Măsuri de constrângere administrativă;
- ^ Răspunderea administrativă propriu-zisă;
- ^ Răspunderea administrativ-patrimonială;
- ^ Abaterea și răspunderea contravențională.

Obiectiv general: cunoașterea unei instituții fundamentale a dreptului menită a asigura conformitatea cu norma juridică a subiecților de drept administrativ cărora li se adresează

Obiective operaționale:

- ^ cunoașterea conceptelor de abatere și răspundere administrativă;
- ^ identificarea și prezentarea formelor de răspundere administrativă.

= 5 ore

## CAPITOLUL I RĂSPUNDEREA ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV

### 1. Considerații generale privind abaterea și răspunderea administrativă

Abaterea și răspunderea juridică sunt instituții fundamentale ale dreptului, în general și ale fiecăreia dintre ramurile de drept, menite a asigura conformitatea cu norma juridică a tuturor subiecților cărora li se adresează, obligându-i, după caz, fie la îndeplinirea unor acte și fapte, cu valoare juridică, fie interzicându-le anumite acte și fapte care, dacă ar fi săvârșite, ar aduce atingere unor valori sociale pe care statul și societatea, în ansamblul ei, au interesul a le apăra. Apărarea acestor valori se face, înainte de toate, prin instituirea răspunderii juridice a celor vinovați de „atingerile” efective care privesc aceste valori sociale și, pe această bază, aplicarea unor sancțiuni menite a repara „răul” produs.

Dar, cum dreptul, privit ca drept obiectiv, este format, așa cum am văzut, din mai multe ramuri de drept, fiecare dintre ele având autonomie și trăsături proprii, ce-l deosebesc de celelalte ramuri de drept, dar îl conectează la acestea, și instituțiile „abaterii și răspunderii juridice” și, implicit, cea a „sancțiunilor juridice”, vor îmbrăca particularități proprii, diferite, de la o ramură de drept la alta.

Pe de altă parte, cum dreptul, în ansamblul său, este un drept unitar, chiar dacă este structurat pe mai multe ramuri, între multe dintre ramurile sale există numeroase zone de interferențe care își vor pune amprenta și pe instituțiile juridice la care ne referim - abaterea și răspunderea administrativă și sancțiunile administrative.

Este și motivul pentru care apărarea cu mai multă vigoare a domeniului ce constituie obiectul de reglementare al unei anumite ramuri de drept se face nu numai prin mijloacele (sancțiunile) specifice acelei ramuri, ci și prin intervenția (în anumite condiții) și a mijloacelor ce țin de alte ramuri ale dreptului. În această viziune, este de ordin principial faptul că abaterea și răspunderea administrativă și, implicit sancțiunile administrative (care țin de dreptul administrativ) vor coexista și vor acționa nu numai independent, ci și împreună cu abaterile și răspunderile și, desigur, și cu sancțiunile specifice celorlalte ramuri ale dreptului.'

Ca atare, abaterea și răspunderea administrativă și, implicit, sancțiunile administrative, pentru a fi mai bine înțelese nu pot fi analizate numai ca instituții „pure”, ci și în legăturile lor organice cu celelalte forme ale abaterilor, răspunderilor și sancțiunilor juridice reglementate de normele ce aparțin celorlalte ramuri de drept.

Unii autori, fac distincție între noțiunile de „răspundere” și „constrângere” în drept, în general, și în dreptul administrativ speță, considerând că „răspunderea”, ca fenomen social juridic, deci și răspunderea din dreptul administrativ, are ca finalitate atât autoreglarea sistemului (subsistemului) social, cât și condamnarea, dezaprobarea faptei dereglatoare, în scopul corijării atitudinii viitoare a autorului ei, formării spiritului său de responsabilitate, în timp ce, prin intermediul *constrângerii* se vizează numai funcția de autoreglare a sistemului (subsistemului) social.

## 2. Măsuri de constrângere administrativă

Constrângerea  
administrativă.  
Definiție

Prin constrângere administrativă se înțelege *ansamblul măsurilor luate de autoritățile administrației publice în condițiile legii, menite a preveni săvârșirea unor fapte antisociale în sfera administrației publice, a sancționa încălcarea normelor de drept administrativ sau, după caz, a asigura executarea hotărârilor judecătorești, ori a actelor emise de alte autorități ale statului.*

În literatura de specialitate sunt făcute diverse clasificări ale acestor măsuri de constrângere. Cea mai pertinentă ni se pare a fi cea făcută de prof. A. Iorgovan, care le clasifică după următoarele criterii:

a) După *scopul urmărit*, acestea pot fi:

- *măsuri cu caracter sancționator;*
- *măsuri de siguranță, protecție și de prevenire;*
- *măsuri de executare silită.*

Clasificare măsuri  
de constrângere

b) După *obiectul lor*:

- *unele măsuri se referă la bunuri;*
- *altele se referă la persoane ori atât la bunuri, cât și la persoane;*
- *altele privesc mediul înconjurător;*

altele se referă la acte juridice sau operațiuni tehnico-administrative.

c) După *natura regimului juridic aplicabil*:

- *unora li se aplică un regim juridic administrativ;*
- *altora li se aplică un regim juridic mixt.*

d) După *organul care le aplică*:

- *unele sunt aplicate exclusiv de autorități ale administrației publice*
- *altele sunt aplicate de autorități ale administrației publice împreună cu alte autorități publice;*
- *altele pot fi aplicate de autorități ale administrației publice cu concursul organizațiilor nestatale sau al cetățenilor.*

e) După *temeiul obiectiv (juridic)*:

- *unele sunt consecința unor abateri administrative;*
- *altele sunt consecința unor abateri de altă natură;*
- *unele pot fi urmarea unor fapte care nu sunt sancționate juridic dar care pun în pericol viața și sănătatea.*

f) După *efectul (consecințele) neaplicării lor*:

- *unele atrag răspunderea penală, în caz de aplicare;*
- *altele atrag răspunderea de altă natură decât cea penală;*
- *unele sunt producătoare de prejudicii patrimoniale care dau dreptul la despăgubiri;*

- *altele sunt producătoare de prejudicii materiale care nu dau dreptul la despăgubiri.*

g) După sfera (domeniul) în care intervin:

- *în economie și comerț;*
- *în sănătate și protecție socială;*
- *în sectorul financiar-bancar;*
- *protecția mediului;*
- *apărare națională și ordine publică ș.a,*

Se consideră că există *trei categorii mari de ilicit administrativ:*

1. *ilicit administrativ propriu-zis;*
2. *ilicit contravențional;*
3. *ilicit cauzator de prejudicii materiale și morale.*

Ca atare, pe planul abaterii și răspunderii administrative vom avea:

1. *abaterea și răspunderea administrativă propriu-zisă;*
2. *abaterea și răspunderea contravențională;*
3. *abaterea și răspunderea patrimonială (administrativ-patrimonială).*

3. Răspunderea administrativă propriu-zisă

**Răspunderea administrativă propriu-zisă** reprezintă într-o definiție generală, acea *formă de răspundere juridică, instituită prin normele dreptului administrativ cu caracter represiv, care intervine în cazul încălcării cu vinovăție a normelor dreptului administrativ, altele decât cele ce instituie o răspundere contravențională, ori una materială.*

Cum într-un raport de drept administrativ părțile nu stau pe picior de egalitate, ca în raporturile juridice civile, subiectul care se situează pe treapta superioară a raportului juridic are și abilitarea juridică de a trage la răspundere pe celălalt subiect în cazul în care acesta din urmă are o conduită care excede drepturilor și obligațiilor ce-i revin din raportul juridic respectiv, adică săvârșește o abatere administrativă care nu este, totuși, calificată drept contravenție. Acest drept (de tragere la răspundere) îl au nu numai autoritățile administrației publice, ci și autoritățile publice din sfera celorlalte puteri ale statului când acestea desfășoară activități administrative ca activități auxiliare celor ce constituie obiectul principal de activitate, adică atunci când intră în raporturi juridice administrative. În aceiași termeni se pune problema și în situațiile în care subiectul situat pe un plan superior în raporturile de drept administrativ nu sunt autorități publice sau servicii publice statului, ci pur și simplu servicii publice (chiar private),- dar de interes public.

Răspunderea administrativă propriu-zisă se bazează pe reguli procedurale adecvate care, în unele cazuri, pot constitui un proces mai complex ce presupune: constatarea abaterii administrative de către organele de control, aplicarea sancțiunilor administrative de către cel care a constatat existența abaterilor (dacă el

.este abilitat cu acest drept), sau de către autoritatea competentă, soluționarea căilor de atac folosite împotriva sancțiunilor aplicate și, eventual, recurgerea la procedura executării silite.

Răspunderea administrativă propriu-zisă poate interveni însă nu numai în cazul nerespectării obligațiilor ce revin subiectului aflat în raporturi de subordonare dintr-un raport juridic concret de drept administrativ, ci și în cazul în care un subiect de drept, persoană fizică sau juridică, nu-și îndeplinește obligațiile rezultate nu neapărat dintr-un raport juridic determinat, ci din prevederile legale. Este cazul, de pildă, al aplicării sancțiunii administrative de plată a majorării de întârziere pentru neîndeplinirea obligației de plată a impozitului prevăzut de lege, sau altor asemenea obligații instituite prin norme juridice.

Cât privește sistemul sancțiunilor administrative propriu-zise, de la început trebuie subliniat că în prezent nu există o lege-cadru, care să reprezinte sediul materiei în domeniul abaterii și răspunderii administrative propriu-zise, care să cuprindă și sistemul sancțiunilor administrative propriu-zise, așa cum există în materie contravențională, unde există Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor.

Sancțiunile administrative propriu-zise sunt cuprinse în diverse acte normative și sunt foarte diversificate, atât ca denumire, cât și ca regim juridic, în unele domenii având chiar și o configurație sistemică. Unele dintre ele sunt numite amenzi (denumire pe care o întâlnim și în domeniul ilicitului penal și a celui contravențional, precum și ca sancțiune procesuală; altele privesc retrogradarea din funcție, destituirea din funcție, revocarea alegerii, încetarea mandatului etc., care, după unii autori sunt sancțiuni administrative care se aplică funcționarilor publici.

Unele aspecte sunt de relevat și cu privire la regulile procedurale de aplicare a sancțiunilor administrative propriu-zise. În principiu, legislația noastră cuprinde proceduri speciale de aplicare a sancțiunilor administrative propriu-zise. În această situație se aplică regulile generale ale procedurii administrative.

Aplicarea unei sancțiuni administrative se face prin emiterea în acest scop a unui act administrativ de autoritate sau a unui act administrativ jurisdicțional. după caz. Ca atare, se vor aplica procedurile specifice emiterii acestor acte.

#### 4. Răspunderea administrativ-patrimonială

Răspunderea administrativ-patrimonială este o instituție a dreptului administrativ, spre deosebire de răspunderea civilă, care este o instituție a dreptului civil.

Problema răspunderii administrativ-patrimoniale se pune numai în cazurile în care s-a produs un prejudiciu material sau moral prin acte sau activități ale unei autorități publice, în calitatea lor de persoane juridice de drept public, prin aceasta deosebindu-se de fapt, în esență, răspunderea administrativ-patrimonială de răspunderea civilă, care este rezultatul activității culpabile a unei persoane fizice sau juridice de drept civil, deci de drept privat.

Pe plan juridic, este foarte important a se face această distincție, deoarece regimul juridic aplicabil este diferit, după cum este vorba de o răspundere administrativ patrimonială sau de o răspundere civilă, chiar dacă în ambele situații

**Subiectele  
răspunderii**

totul se reduce la repararea pagubei suferită de o persoană fizică sau juridică prin actele sau activitățile unei autorități publice, parte a unui raport juridic de drept administrativ.

Sub acest aspect, în doctrină, s-au conturat două concepții: una de natură civilă, care pune la baza răspunderii pentru daune a administrației publice, principiile și regulile dreptului civil, în principal cele referitoare la răspunderea delictuală și una de natură administrativă, care fundamentează răspunderea pentru pagubele cauzate prin acte administrative, pe norme specifice dreptului public, în speță ale celui administrativ.

Disputa din doctrină pe această temă a fost tranșată prin principiile și normele de ordin constituțional și printr-o serie de dispoziții ale unor legi organice care scot răspunderea administrației publice, a statului în general, pentru pagubele provocate unui terț prin acte administrative, din sfera ilicitului civil, plasându-o în cea a ilicitului administrativ.

Din prevederile constituționale și legale, rezultă că subiectele acestei forme de răspundere juridică pot fi statul, autoritățile publice și funcționarii publici, atunci când acestea sunt subiecte într-un raport juridic de drept administrativ.

a) Statul are o răspundere patrimonială exclusivă pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Ceea ce caracterizează răspunderea juridică a statului este faptul că nu este o răspundere „pentru culpă”. Pentru a se stabili răspunderea patrimonială a statului nu trebuie să se constate, în prealabil, culpa cuiva.

b) Răspunderea administrativ-patrimonială a autorităților publice intervine pentru pagubele cauzate prin acte administrative sau prin nesoluționarea în termen legal a unei cereri. Răspunderea este a celui care a emis actul administrativ sau care avea obligația să rezolve cererea într-un anumit termen, „autoritatea” putând fi din sfera legislativului, a executivului ori o autoritate judecătorească.

În legătură cu răspunderea acestor autorități sunt necesare unele precizări.

În primul rând, spre deosebire de situația în care subiectul răspunderii administrației v-patrimoniale este statul, atunci când sancțiunea cu caracter patrimonial urmează a se aplica unei autorități publice este necesar să se stabilească și culpa acesteia.

În al doilea rând, răspunderea autorității publice este o răspundere solidară cu cea a funcționarului care a emis actul păgubitor, sau care nu a răspuns în termenul legal la cererea ce i-a fost adresată.

În al treilea rând, răspunderea administrativ-patrimonială a autorității sau/și a funcționarului acesteia se referă nu numai la prejudiciul material ci și la cel moral pe care l-a suferit persoana fizică sau juridică în cauză, asupra întinderii acestuia urmând a se pronunța instanța pe baza dovezilor administrate în cauză.

c) În legătură cu răspunderea administrativ-patrimonială a funcționarului public, este de reținut că ea intervine fie pe cale directă, când acțiunea persoanei păgubită este îndreptată împotriva lui sau și a lui (el având în cauză calitatea de pârât), fie pe cale indirectă, ca chemat în garanție de către autoritatea publică al

căruia funcționar este, dacă cel păgubit și-a îndreptat acțiunea numai împotriva autorității publice.

Pentru ca funcționarul public să răspundă pentru prejudiciul suferit de o persoană fizică sau juridică se cer îndeplinite aceleași condiții ca și în cazul răs - punderii autorității publice: actul administrativ contestat să fie ilegal, să fie produs un prejudiciu (material sau/și moral), să existe culpa funcționarului public.

Legea exonerează de răspundere administrativ -patrimonială pe funcționarul public care a executat o dispoziție scrisă a șefului său ierarhic dacă, prin aceasta, s-a cauzat un prejudiciu unei persoane fizice sau juridice, iar dacă a fost acționat în instanță de către cel păgubit are dreptul să cheme în garanție pe superiorul său, al cărui ordin l -a executat.

Concluzionând asupra regimului juridic general al răspunderii administrativ-patrimoniale, astfel cum acesta este reglementat prin normele constituționale sau ale legilor în materie, putem preciza că el este, în prezent, cărmuit de următoarele reguli:

- există o răspundere administrativ-patrimonială a statului pentru prejudiciile materiale și morale cauzate prin erorile judiciare;
- există o răspundere administrativ-patrimonială a autorităților publice pentru pagubele materiale și morale cauzate prin acte administrative ilegale sau prin ne soluționarea în termen legal a unei cereri;
- există o răspundere administrativ-patrimonială solidară a autorităților publice și a funcționarilor pentru pagube materiale și morale cauzate prin acte administrative ilegale sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri de către funcționarul public.

## 5. Abaterea și răspunderea contravențională

### 5.1. Noțiunea și trăsăturile contravenției

Contravenția și răspunderea contravențională sunt instituții de drept administrativ, care privesc atât activitatea persoanelor fizice, cât și activitatea pe care o desfășoară autoritățile administrației publice, celelalte autorități publice, agenții economici și instituțiile publice, indiferent dacă au caracter statal sau nestatal

**Definiție** Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 definește contravenția ca fiind *fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată prin lege, ordonanță, hotărâre a Guvernului, ori prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București*".

Din modul în care este definită contravenția în art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, rezultă că suntem în prezența unei contravenții numai dacă sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții (trăsături):

- A. *există o faptă;*
- B. *fapta este săvârșită cu vinovăție;*

**Condiții**

**C. fapta este prevăzută și sancționată prin normă juridică adoptată de o autoritate publică;**

Ne vom referi, pe rând, la fiecare dintre aceste cerințe

**A. Existența faptei**

În sens larg, prin faptă se înțelege săvârșirea unei acțiuni, îndeplinirea unei activități, o manifestare exterioară materială a voinței unei persoane. Tot faptă este considerată și inacțiunea dacă neîndeplinirea obligației de a face ceea ce legea impune unei persoane. Atât acțiunea cât și inacțiunea vizează de fapt, rezultatul produs, socialmente periculos, acesta reprezentând substanța materială a faptei. Acolo unde nu se constată existența unei fapte, în sensul celor de mai sus, nu poate fi vorba de contravenție.

**Noțiunea de faptă**

Faptele se referă întotdeauna la acțiunile sau inacțiunile oamenilor, întrucât normele juridice reglementează numai raporturile dintre oameni. În acest sens rezultă că evenimentele naturii sau reacțiile animalelor nu sunt considerate fapte.

Pentru ca o anumită faptă să fie calificată drept contravenție trebuie să aibă un anumit grad. de pericol social propriu, apreciat ca atare de autoritatea publică abilitată să o califica astfel.

Pericolul social constituie, deci, un criteriu calitativ, reprezentând situația periculoasă pentru societate creată prin săvârșirea faptei respective.

Pericolul social vizează atingerea, lezarea adusă unei anumite valori sociale, ca urmare a nesocotirii normei juridice care le apără.

Atunci când legiuitorul, adică autoritatea care a stabilit că o anumită faptă constituie contravenție (pe care, de altfel, o descrie în elementele ei obiective și subiective), face o apreciere în abstract a gradului de pericol social. De aceea, odată stabilită fapta și calificată drept contravenție de către cel abilitat să o facă, pericolul social nu mai trebuie dovedit, existând o prezumție legală în privința existenței lui.

Cel chemat (implicit) să aplice această normă juridică, adică îndreptățit să constate săvârșirea faptei respective va aprecia doar gradul de pericol social concret, pentru ca pe această bază să aplice contravenientului o sancțiune concretă, adecvată gradului de pericol social concret.

Prin urmare, nu agentul constatator califică fapta drept contravenție, aceasta a făcut-o deja norma juridică prin care fapta respectivă este descrisă și calificată atare.

**B. Săvârșirea faptei cu vinovăție**

Vinovăția făptuitorului este o altă trăsătură specifică contravenției. Ea a fost definită ca starea subiectivă a autorului faptei ilicite, în momentul încălcării ordinii de drept, exprimând atitudinea psihică, negativă, a acestuia față de interesele și valorile sociale ocrotite de normele juridice. **vinovăție**

Vinovăția implică, în primul rând, un act de conștiință, care presupune înțelegerea consecințelor săvârșirii unei fapte sancționată de lege (factor intelectual) și, în al doilea rând, acceptarea și urmărirea producerii consecințelor mai sus men

ționate, deci actul de voință (factor volitiv). În această ordine de idei s-a precizat că atunci când un individ a hotărât să-și realizeze un scop oarecare și a ales pentru aceasta calea acțiunii ilicite voința sa fiind liberă și conștientă, înseamnă că a acționat cu vinovăție .

Ca și în dreptul penal, vinovăția în materia dreptului administrativ îmbracă două forme: intenție și culpă. Așadar, se consideră că există vinovăție atunci când fapta care prezintă pericol social este săvârșită cu intenție sau din culpă.

#### Formele vinovăției

Fapta se consideră săvârșită cu intenție atunci când făptuitorul a prevăzut rezultatul faptei sale, urmărind producerea lui prin comiterea faptei respective (în -tenția directă) precum și atunci când făptuitorul a prevăzut rezultatul faptei sale și deși nu îl urmărea, a acceptat producerea lui (intenție indirectă).

Fapta este săvârșită din culpă atunci când făptuitorul a prevăzut rezultatul faptei sale, dar nu l-a acceptat, socotind fără temei că el nu se va produce (ușurință sau culpă cu previziune) - *culpa în comitendo*, precum și atunci când făptuitorul nu a prevăzut rezultatul faptei sale, deși trebuia și putea să-l prevadă (neglijență sau culpă fără previziune) - *culpa în omitendo*.

În oricare dintre formele sale, vinovăția exprimă poziția făptuitorului din punct de vedere al factorului volitiv precum și atitudinea acestuia cu privire la urmările faptei.

Aceste forme de vinovăție pot influența gravitatea contravenției fără a influența însă existența sa ca atare. Fapta săvârșită cu intenție prezintă un grad de pericol social mai mare decât atunci când este săvârșită din culpă.

Uneori este greu să se stabilească forma de vinovăție cu care a acționat o persoană, legiuitorul neputând fixa cu exactitate o limită unde încetează intenția și începe culpa. Organul constatator este obligat să stabilească forma de vinovăție cu care a acționat făptuitorul, cu ocazia individualizării și aplicării sancțiunii. El va ține cont de împrejurările în care s-a produs fapta ilicită, de persoana făptuitorului, de pericolul social al faptei etc.

În materie contravențională, spre deosebire de ilicitul penal, contravenția se sancționează indiferent de forma vinovăției, excepția de nesancționare a faptelor săvârșite din culpă trebuind să fie expres prevăzută în actul normativ care stabilește și sancționează fapta respectivă. Astfel, trebuie admis faptul că în situația în care actele normative prevăd intenția ca element constitutiv al contravenției, săvârșirea faptei din culpă nu poate fi calificată contravenție.

#### C. Prevederea și sancționarea faptei prin norma juridică adoptată de o autoritate publică

O persoană poate fi trasă la răspundere contravențională pentru săvârșirea unei fapte numai în măsura în care această faptă este prevăzută și sancționată ca atare într-un act normativ, emis de o autoritate publică abilitată în acest sens. Cu alte cuvinte, existența unei contravenții, și implicit a răspunderii contravenționale, este condiționată de prevederea faptei ilicite respective într-un act normativ care să o reglementeze ca o contravenție. Este ceea ce în literatura de specialitate a fost J.\_ denumită legalitatea stabilirii și sancționării contravențiilor.

Ca urmare, cele două adagii: *nula poena sine lege* (nici o pedeapsă nu există în afara de lege) și *nullum crimen sine lege* (nici o infracțiune nu există în afara legii), caracteristice dreptului penal, sunt aplicabile și în ceea ce privește răspunderea contravențională.

O faptă se consideră ca fiind prevăzută de un act normativ atunci când o dispoziție a acestuia arată în ce condiții acea faptă (acțiune sau inacțiune) este socotită drept contravenție.

Actele normative care prevăd faptele cu caracter contravențional trebuie să cuprindă, în primul rând, descrierea acestora, adică latura obiectivă a contravenției.

## 5.2. Autoritățile publice competente să stabilească fapte contravenționale

În ceea ce privește competența emiterii actelor care stabilesc și sancționează contravențiile, aceasta revine în primul rând **Parlamentului**, dar și **Guvernului**, ca autoritate publică cu competența materială și teritorială generală în a emite norme juridice, inclusiv de stabilire a contravențiilor.

***Nu au dreptul de a emite reglementări în materie contravențională ministerele și celelalte autorități publice centrale*** (inclusiv serviciile lor deconcentrate sau structurile aparținătoare din teritoriu), ***cu excepția celor cărora prin legi speciale li s-a conferit acest drept.***

Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 stabilește în art. 2 alin. (2) și competența autorităților administrației publice locale în stabilirea contravențiilor. Sunt avute în vedere consiliile județene, Consiliul General al Municipiului București, precum și consiliile locale ale municipiilor, orașelor și ale comunelor și în anumite condiții cele ale sectoarelor municipiului București.

De relevat este faptul că aceste autorități publice, deși au o competență materială generală la nivelul unității administrativ-teritoriale respective, inclusiv în privința stabilirii contravențiilor, totuși, dispozițiile art. 2 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 precizează că acestea stabilesc și sancționează contravenții în toate domeniile de activitate în care li s-au stabilit atribuții prin lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului.

Prin urmare, competența acestor autorități publice în această materie este ținută de două limite:

- a) să fie vorba de domenii și probleme care intră în sfera lor de atribuții;
- b) în acele probleme și domenii să nu fie deja stabilite contravenții prin acte cu forță juridică superioară, respectiv prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului.

Drept garanție juridică a respectării competențelor ce revin autorităților administrației publice locale în această materie este de amintit prevederea din alin. (5) al art. 2 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, potrivit căreia hotărârile consiliilor locale sau județene ori, după caz, ale sectoarelor municipiului București adoptate cu nerespectarea competențelor care le revin, sunt nule de drept, nulitate care se constată de instanțele de contencios administrativ competente, la cererea oricărei persoane interesate.

Reglementările consiliilor locale și județene de natură contravențională, necesită pentru aducerea lor la cunoștința publică avizul de legalitate al prefectului, în lipsa căruia sau dacă acesta este nefavorabil reglementării, actul normativ nu mai

poate fi publicat, ori, chiar publicat (fiind, el va fi lipsit de valabilitate în efectele sale

De asemenea, actele emise de autoritățile administrației publice locale trebuie să fie în conformitate cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001.

Mai este de precizat faptul că, potrivit legii, actele normative prin care se stabilesc și sancționează contravenții intră în vigoare la data publicării, dar se pun în aplicare în 30 de zile de la publicare, iar în cazul hotărârilor consiliilor locale și județene punerea în aplicare se face și cu respectarea prevederilor art. 50 alin. (2) din Legea nr. 215/2001. Legea mai prevede că, în cazuri urgente, se poate prevedea un termen mai scurt de punere în aplicare, dar nu mai mic de 10 zile.

### 5.3. Subiectele contravenției

În principiu, subiectele faptelor ilicite au fost grupate, mai ales în doctrină, în funcție de răspunderea juridică, pe de o parte, și de fapta ilicită, în subiecte active și subiecte pasive.

Teoria răspunderii juridice lansează *teza subiectului activ a! răspunderii*, reprezentat de autoritatea publică competentă să tragă la răspundere pe făptuitor, aplicând sancțiuni juridice și *teza subiectului pasiv*, în persoana celui căruia i se aplică sancțiunea respectivă, deci a contravenientului.

Prin urmare, din punct de vedere al faptei ilicite, identificăm un subiect activ, reprezentat de autorul faptei ilicite și un subiect pasiv - o persoană fizică sau juridică - asupra căruia se răsfrânge urmarea materială ori starea de pericol creată prin săvârșirea faptei.

#### *A. Persoana fizică*

a) Pentru ca o persoană fizică să poată fi subiect al contravenției, este necesar ca acesta să aibă vârsta de cel puțin 14 ani. În acest sens, dispozițiile din art. 11 alin (2), din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 prevede că „minorul sub 14 ani nu răspunde contravențional”. Unele acte derogă de la această prevedere, ridicând limita minimă de vârstă la 16 ani.

b) În afară de vârstă, o altă condiție referitoare la subiectul contravenției este responsabilitatea. Aceasta presupune un *factor intelectual* care constă în capacitatea persoanei de a înțelege ceea ce face, precum și de a distinge între caracterul periculos al unor fapte și caracterul nepericulos al altor fapte, și un *factor volitiv*, reprezentând puterea psihică a unei persoane de a se conduce singură, de a fi stăpână pe propriile sale acțiuni. Se consideră că persoanele cărora le lipsesc asemenea însușiri, nu pot fi considerate subiecți ai contravenției întrucât faptele lor nu oglindesc o poziție conștientă, astfel că sancțiunea nu ar fi în măsură să le corijeze.

c) O altă condiție legată de subiectul contravenției este libertatea de hotărâre și acțiune. Pentru a avea calitatea de subiect al contravenției, o persoană trebuie să fi acționat din proprie inițiativă în vederea săvârșirii unei fapte contravenționale, să fi luat singură hotărârea de a săvârși fapta respectivă, fără să fi fost constrânsă în nici un fel de altcineva,

d) În afara condițiilor menționate, uneori, pentru a fi considerat subiect al contravenției, o persoană trebuie să aibă o anumită calitate, cum ar fi aceea de conducător auto, posesor de armă, etc.

O contravenție poate fi comisă nu numai de o singură persoană, ci și de mai multe persoane, în participație. În caz de coautorat, legea prevede că sancțiunea se aplică fiecărui contravenient separat. Prin urmare în cazul în care sancțiunea constă în amendă, cuantumul acesteia nu se împarte pe contravenienți, ci fiecare în parte va fi ținut să răspundă în limitele stabilite de lege.

Având în vedere pericolul social mai redus al contravenției, în comparație cu infracțiunea, legislația noastră nu prevede sancționarea persoanelor care au participat la săvârșirea contravenției în calitate de instigatori sau complici.

O categorie specială a subiecților contravenției o reprezintă minorii. Spunem că este o categorie specială datorită regimului juridic deosebit care se aplică persoanelor minore. Avem în vedere minorii de peste 14 ani, întrucât cei care au sub 14 ani și au săvârșit o faptă contravențională nu vor fi sancționați. Nesancționarea acestora se datorează, pe de o parte, capacității reduse de a înțelege caracterul faptei săvârșite, datorită vârstei și a lipsei de experiență iar, pe de altă parte, gradului de pericol social mai redus al contravenției în comparație cu alte fapte ilicite (infracțiunea).

Pentru minorii de peste 14 ani Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 prevede în art. 11 alin. (3) că maximul amenzii prevăzut de actul normativ se reduce la jumătate.

Unele acte normative care prevăd și sancțiunea închisorii contravenționale dispun că aceasta nu se aplică decât minorilor care au împlinit 16 ani, iar limitele prevăzute se reduc la jumătate pentru această categorie de subiecți.

O altă categorie specială este considerată a fi aceea a militarilor. Legea prevede ca sancțiunile contravenționale nu vor fi aplicate militarilor în termen, iar procesul-verbal, deci actul de constatare a contravenției se va trimite comandantului unității din care face parte contravenientul, pentru aplicarea unor sancțiuni disciplinare, dacă se constată că acesta este întemeiat.

### ***B. Persoana juridică***

Subiectul activ al contravenției poate fi și persoana juridică.

Ca regulă generală este reglementată răspunderea contravențională a agenților economici - persoane juridice (societăți comerciale, regii autonome etc.).

Modalitatea de reglementare este însă uneori diferită, îmbrăcând diverse forme. Uneori se prevede expres că sancțiunea se aplică „agentului i economic”, alteleori se prevede că se aplică „și persoanei juridice”, ori atât persoanelor fizice cât „și persoanelor juridice”. Alte acte normative prevăd sancțiuni distincte pentru cele

două categorii de subiecte, ori menționează că atunci când contravenientul este persoana juridică cuantumul amenzii se dublează.

Relevăm, totuși, că Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, care reprezintă sediul materiei, legea cadru, instituie în principiu, același regim juridic și pentru persoana juridică pe planul răspunderii contravenționale, corelat, desigur cu specificul acestuia, reglementând în aceiași termeni răspunderea contravențională a persoanei juridice, nu ca o excepție în materie. Ca atare, în prezent, nu mai este necesar ca prin lege specială, derogatorie de la dreptul comun, să se prevadă posibilitatea sancționării persoanei juridice, sancțiunile contravenționale prevăzute de lege, aplicându-se potrivit art. 6 din ordonanță „oricărui contravenient, persoană fizică ori juridică

Sub acest aspect, remarcăm totuși inconsecvența legiuitorului care, chiar și după aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, a păstrat norma de la art. 3 alin. (2) din ordonanță care prevede că „persoana juridică răspunde contravențional în cazurile și condițiile prevăzute de acte normative prin care se stabilesc și se sancționează contravenții”, având astfel în vedere, implicit, posibilitatea și a unor reglementări aplicabile numai persoanelor juridice.

La aceasta s-ar mai putea adăuga și acele dispoziții din unele acte normative care stabilesc sancțiuni contravenționale mai severe, mai ales amenzi, pentru persoanele juridice, dispoziții care, după părerea noastră exced cadrul normativ din actul normativ de regim care constituie sediul materiei.

A doua observație se referă la subiectul colectiv, persoana juridică, sancționabil contravențional. Noua reglementare este mai restrictivă, sub acest aspect, față de legea anterioară. Într-adevăr, dacă este adevărat că, de regulă, orice persoană juridică se compune din mai multe persoane fizice, totuși nu orice asociere sau organizație colectivă întrunește și calitatea de persoană juridică în sensul clasic, civilist al conceptului.

În acest sens, pot exista organizații, organisme, etc, neguvernamentale ori chiar autorități sau instituții publice care, deși sunt subiecte de drept în diferite raporturi juridice, publice sau private (administrative, de muncă etc.) nu au conștient și calitatea de persoană juridică civilă și implicit, nu pot fi sancționate contravențional, conform ordonanței în cauză.

#### 5.4. Cauzele care înlătură răspunderea contravențională

#### Cauzele ce înlătură răspunderea contravențională

Sediul materiei îl reprezintă art. 11 din această ordonanță, care statuează următoarele în această privință: „caracterul contravențional al faptei este înlăturat în cazul legitimei apărări, stării de urgență, constrângerii fizice sau morale, cazului fortuit, iresponsabilității, beției involuntare complete, erorii de fapt, precum și infirmității dacă are legătură cu fapta săvârșită”.

În conformitate cu dispozițiile art. 11 alin. (2) din această ordonanță și minoritatea reprezintă o cauză care înlătură caracterul contravențional al faptei.

Așa cum se subliniază în literatura de specialitate, cazurile care înlătură caracterul contravențional al faptei sunt, în principiu, aceleași cu cele care înlătură

caracterul penal al faptei. Este firesc să fie așa dacă avem în vedere că infracțiunile Lt au, fără echivoc, un grad de pericol social mai mare.

Avem în vedere că dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 nu conțin alte elemente referitoare la aceste cauze și pentru mai buna lor înțelegere vom Te - curge la prevederile Codului penal care reglementează și condițiile în care aceste cauze exonerează de răspundere penală, condiții care sunt cu atât mai pertinente pentru a înlătura și răspunderea contravențională.

Dispozițiile art. II alin. 5 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 mai pre - văd, în legătură cu aceste cauze, că ele se constată numai de instanța de judecată.

### **1). Legitima apărare**

#### **Noțiune**

O persoană care este ținta unei agresiuni are dreptul să riposteze pentru a se apăra, în acest caz acțiunea ei fiind legitimă; putem spune că persoana respectivă se află în legitimă apărare.

Pentru a fi în prezența legitimei apărări se cer a fi îndeplinite mai multe condiții:

#### **Condiții**

a) O primă condiție vizează existența unui atac care să preceadă săvârșirea faptei contravenționale. Prin *atac* în general, se înțelege o acțiune al cărei scop este de a aduce atingere unor valori sociale ocrotite de lege pentru obținerea unui folos oarecare, realizarea unui interes personal ilegal. Valorile sociale lezate vizează persoana fizică, drepturile sau alte interese ale sale, ori interese publice.

Atacul înseamnă, în principiu, un comportament agresiv, activ, violent. Dar el poate face și obiectul unei atitudini pasive; de exemplu lăsarea fără supraveghere a unui bolnav mintal periculos de către persoanele care au datoria de a-l îngriji sau păzi, precum și neanunțarea organelor sanitare sau ale poliției în caz de scăpare de sub pază sau supraveghere.

b) O altă condiție este ca atacul să fie material, direct, imediat și injust.

Atacul este material atunci când este de natură să pună în pericol, în mod fizic, valoarea socială împotriva căreia este îndreptat.

Este considerat a fi direct, atacul care constă într-o manifestare nemijlocită a agresorului împotriva valorii sociale respective

Atacul este imediat sau iminent atunci când intervalul de timp dintre momentul declanșării atacului și momentul ivirii pericolului amenințând persoana, drepturile sale sau un interes public, este foarte scurt. Dacă acest interval de timp este mai mare, permițând înlăturarea pericolului prin alte mijloace, atacul nu mai este considerat iminent și, pe cale de consecință, reacția victimei constând într-o .contravenție nu mai este considerată ca fiind săvârșită în legitimă apărare.

Atacul este injust atunci când nu are temei juridic. Orice atac, teoretic, este considerat injust, însă există cazuri când însăși legea-prevede și permite explicit sau implicit recurgerea la efectuarea unui act considerat atac. Pentru ca atacul să fie injust, el trebuie să fie efectuat de o persoană care își poate da seama de ceea ce este just sau injust în acțiunile sale.

Atacul trebuie să fie periculos, adică să pună în pericol grav persoana sau drepturile celui atacat, ori interesul public. Caracterul grav al pericolului rezultă din faptul că el amenință cu producerea unor consecințe greu de remediat sau chiar iremediabile; în caz contrar apărarea încetează a mai fi legitimă.

c) O altă condiție este ca fapta comisă pentru înlăturarea atacului să fie o contravenție prevăzută și sancționată de un act normativ.

d) O ultimă condiție este aceea ca apărarea să fie proporțională cu intensitatea atacului. Așadar, reacția de apărare trebuie să se raporteze la pericolul creat, deci să existe un „echilibru” între starea de pericol sau gravitatea atacului și reacția persoanei atacate.

În cazul în care victima agresiunii ripostează disproporționat față de intensitatea atacului, depășind limitele unei simple apărări, ea nu se mai află în legitimă apărare.

Excesul de apărare este asimilat totuși legitimei apărări atunci când depășirea limitei s-a datorat unei tulburări sau temeri foarte mari de care a fost cuprins cel care a comis contravenția pentru a înlătura atacul

## 2) . *Starea de necesitate*

### Definiție

*Starea de necesitate* este o altă cauză care înlătură răspunderea contravențională. Textul Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 nu lămurește înțelesul noțiunii de stare de necesitate. Potrivit Codului penal, se considera în stare de necesitate acela care săvârșește fapta pentru a salva de la un pericol iminent și care nu putea fi înlăturat altfel, viața, integritatea corporală sau sănătatea sa, a altuia sau un bun important al său ori al altuia sau în interes public.

Pentru a exista stare de necesitate trebuie îndeplinite cumulativ mai multe condiții:

### Condiții

- fapta contravențională să fie săvârșită ca urmare a unui pericol neprevăzut;
- pericolul să fie iminent, adică pe cale de a se produce;
- pericolul să fie real și nu imaginar, producerea lui să fie o certitudine;
- pericolul să fie inevitabil, adică să nu poată fi înlăturat decât prin comiterea contravenției respective;
- fapta ilicită (contravenția) să fie săvârșită numai în scopul salvării vieții, integrității corporale sau sănătății unei persoane sau a unui interes public;
- prin contravenția comisă nu trebuie să se producă în mod conștient urmări mai grave decât dacă nu se intervine.

## 3) . *Constrângerea fizică și constrângerea morală*

Constrângerea este acțiunea de a obliga o persoană să facă un anumit lucru pe care nu l-ar fi întreprins din proprie inițiativă. Prin urmare persoana care săvârșește o faptă contravențională, obligată fiind de o altă persoană, nu poate fi considerată

vinovată, întrucât ea nu a dispus în mod liber de voința sa, ci a acționat sub presiunea unui factor exterior.

Constrângerea îmbracă două forme: **fizică** și **morală**, în funcție de circumstanțele care au existat în momentul constrângerii.

## Noțiune

Constrângerea fizică reprezintă o presiune exercitată de o forță exterioară asupra energiei fizice a unei persoane, prin care este paralizată capacitatea acesteia de a-și dirija în mod liber acțiunile.

Constrângerea morală este presiunea exercitată asupra psihicului unei persoane, presiune realizată prin amenințarea cu producerea unui rău respectivei persoane sau altei persoane.

Pentru ca aceste împrejurări (constrângerea fizică și cea morală) să reprezinte cauze de înlăturare a răspunderii contravenționale, sunt necesare a fi îndeplinite cumulativ următoarele condiții:

## Condiții

a) În ceea ce privește constrângerea fizică:

- fapta săvârșită ca urmare a constrângerii fizice să fie o contravenție prevăzută ca atare în actele normative, pentru că numai în acest caz se pune problema răspunderii contravenționale;

- este necesar să existe o constrângere efectivă, reală, asupra fizicului unei persoane;

- constrângerea fizică trebuie exercitată în așa fel încât făptuitorul să nu aibă altă posibilitate decât de a săvârși contravenția, el nedisponând de voința sa și neputând opune rezistență.

b) În privința constrângerii morale sau psihice, pentru a fi cauză de înlăturare a răspunderii contravenționale trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- să exercite o presiune asupra psihicului unei persoane creându-i o stare de teamă puternică, prin amenințarea cu producerea unui rău, teamă care să determine persoana respectivă să săvârșească o contravenție;

- persoana amenințată sau o altă persoană, să fie expusă unui pericol grav în cazul în care ar refuza să săvârșească fapta contravențională care i se pretinde. Constrângerea va avea efecte în sensul înlăturării caracterului contravențional a faptei numai în măsura în care pericolul pe care îl vizează amenințarea este iminent (pe cale să se producă) și actual;

- pericolul grav să nu poată fi înlăturat în alt mod decât prin săvârșirea faptei contravenționale pretinse.

### 4) . *Cazul fortuit*

**Cazul fortuit** constă în intervenția unui eveniment sau a unei întâmplări ce nu putea fi prevăzută sau înlăturată și care determină producerea rezultatului socialmente periculos.

Ne aflăm în prezența unui caz fortuit atunci când, ca urmare a unei împrejurări ce nu putea fi prevăzută, s-a produs un rezultat, o urmare ce se

suprapune cu acțiunea sau inacțiunea unei persoane transformând-o în contravenție. Remarcăm faptul că persoana în cauză nu a urmărit și nu a acceptat rezultatul respectiv, cu atât mai puțin cu cât nu putea să-l prevadă.

Această imposibilitate de a prevedea un rezultat anume trebuie să aibă un caracter obiectiv, general, în sensul că nici o persoană nu ar fi putut să prevadă circumstanțele create într-un moment dat. Lipsește așadar factorul intelectual, fără de care contravenția se consideră a fi comisă fără vinovăție, iar fapta în sine nu mai atrage răspunderea contravențională a celui care a săvârșit-o.

Pentru existența cazului fortuit, trebuie să se îndeplinească anumite **condiții**:

Noțiune

- rezultatul acțiunii sau inacțiunii să fie consecință a unei împrejurări străine de cunoașterea și voința persoanei în cauză;
- împrejurarea fortuită să fi fost de așa natură încât nu putea fi prevăzută;
- fapta având un rezultat neașteptat ca urmare a unor împrejurări imposibil de prevăzut, trebuie să fie prevăzută și sancționată în acte normative ca fiind contravenție, deoarece numai în acest caz se pune problema înlăturării caracterului contravențional al faptei.

### 5) . **Iresponsabilitatea și infirmitatea**

**Iresponsabilitatea** reprezintă incapacitatea unei persoane de a înțelege natura și rezultatul faptelor sale, de a-și dirija în mod normal voința. O asemenea persoană nu posedă însușiri mintale (discernământ, inteligență, rațiune) necesare pentru a înțelege care anume fapte prezintă pericol social fiind interzise prin lege și care nefiind conștientă de urmările faptei sale, o asemenea persoană nu va fi receptivă nici la sancțiunile contravenționale aplicabile, iar aceste sancțiuni nu vor avea influență asupra comportării ei viitoare.

i  
Noțiune

Iresponsabilitatea poate avea numeroase cauze cum ar fi: nebunie, idiote - nie, cretinism, psihoze, leșin etc. și poate prezenta o stare psihică permanentă (incurabilă) sau temporară (intermitentă).

**Infirmitatea** este o cauză necunoscută în legislația penală, deci ea nu exonerează de răspundere o persoană infirmă care comite o infracțiune. În materie contravențională, însă, infirmitatea poate constitui cauză de înlăturare a răspunderii contravenționale pentru o faptă ilicită săvârșită în legătură cu respectiva infirmitate. Cu titlu de exemplu, menționăm situația în care o persoană traversează strada printr-un loc nemarcat și unde nu există indicator, faptă care constituie contravenție la normele privind circulația pe drumurile publice. Atunci însă când persoana în cauză este un nevăzător, ea nu poate fi sancționată întrucât datorită infirmității sale nu putea să-și dea seama de fapta comisă.

Atât iresponsabilitatea cât și infirmitatea, pentru a fi considerate cauze care înlătură răspunderea contravențională, trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- în primul rând starea respectivă (de iresponsabilitate sau infirmitate) să existe la persoana care săvârșește contravenția;
- în al doilea rând starea respectivă să existe în momentul săvârșirii faptei. Această condiție încetează să mai existe atunci când, în timpul săvârșirii faptei

persoana își recapătă capacitatea psihică dar își continuă acțiunea acceptând consecințele acesteia;

- în al treilea rând, se cere ca fapta săvârșită să fie dintre cele prevăzute drept contravenții, altfel nu se poate vorbi de înlăturarea caracterului contravențional al faptei respective.

Întrunirea cumulativă a acestor condiții atrage numai exonerarea de răspunderea contravențională a făptuitorului, nu și, de răspunderea civilă a acestuia dacă în sarcina sa se reține și culpa proprie.

#### 6) . *Beția involuntară completă*

Beția este o stare psiho-fizică anormală a unei persoane, determinată de acțiunea unor substanțe narcotice sau alcoolice excitante, asupra organismului și asupra facultăților mintale ale persoanelor care au consumat substanța respectivă.

Cea mai cunoscută și mai frecvent întâlnită formă de beție este cea cauzată de băuturile alcoolice. Se remarcă însă o creștere alarmantă a fenomenului numit beția rece ce desemnează o stare anormală cauzată de consumul de stupefiante (morfină, heroină, opiu etc.).

Starea de beție poate îmbrăca mai multe forme în funcție de intenția avută de făptuitor, de gradul în care această stare influențează capacitatea psihică, luciditatea persoanei respective precum și de alte circumstanțe. Astfel, există:

- beție involuntară, produsă independent de dorința persoanei în cauză, fiind consecința unei întâmplări (de exemplu, starea de beție datorată desfășurării activității într-un mediu îmbibat cu alcool, cum este o fabrică de spirt). Se mai numește și beția fortuită;

- beția voluntară, atunci când persoana în cauză a consumat în mod voit substanțe care au adus-o în starea respectivă;

- beția completă, când persoana nu mai are control asupra sa, nu mai are capacitate de a înțelege acțiunile sale;

- beția incompletă, când există numai o slăbire a capacităților fizice și psihice ale persoanei;

- beție ocazională, atunci când consumul de substanțe alcoolice sau de alte substanțe care provoacă această stare este pur întâmplătoare (de exemplu la petreceri);

- beția cronică, reprezintă o stare permanentă de intoxicație cu băuturi alcoolice și alte asemenea substanțe.

Dintre toate aceste forme, este considerată cauză de înlăturare a răspunderii contravenționale numai starea de beție involuntară completă întrucât ea este consecința unor împrejurări străine de voința făptuitorului; neexistând factorul volitiv, nu există vinovăție și neexistând vinovăție, nu există contravenție.

#### 7) . *Eroarea de fapt*

## Noțiune

**Eroarea de fapt** reprezintă necunoașterea în totalitate a unei împrejurări re - ale, sau cunoașterea ei inexactă în momentul comiterii contravenției. De aceea împrejurare depinde caracterul contravențional al unei faptei. Dacă ea ar fi fost cunoscută în mod corect persoana în cauză nu ar mai fi săvârșit contravenția. Eroarea de fapt constituie cauza de înlăturare a răspunderii contravenționale numai dacă sunt întrunite cumulativ, următoarele condiții:

- fapta săvârșită să fie prevăzută drept contravenție;

- făptuitorul să nu fi cunoscut, în momentul săvârșirii faptei, existența unei împrejurări de care depinde caracterul contravențional al faptei;

- împrejurarea necunoscută făptuitorului să fie necesară pentru ca fapta să constituie contravenție, deci existența contravenției să depindă de acea împrejurare.

În afara erorii de fapt, există și situația numită eroare de drept, constând în necunoașterea sau cunoașterea inexactă a legii, care nu înlătură caracterul contravențional al faptei, întrucât, principial, nimeni nu poate invoca necunoașterea legii în apărarea sa

### 8) . **Minoritatea făptuitorului**

Așa cum am mai arătat, art. 11 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, într-o normă distinctă - alin. (2) - precizează că minorul sub 14 ani nu răspunde contravențional". Această normă își are suportul în faptul că minorii sub 14 ani nu au capacitatea de a înțelege și aprecia gravitatea faptelor comise, această capacitate dobândindu-se treptat, ulterior. Chiar și pentru faptele contravenționale comise după împlinirea acestei vârste, legea prevede sancționarea lor mai ușoară (limitele sancțiunilor prevăzute de actul normativ reducându-se la jumătate.

### 5.5. Sancțiunile contravenționale

Sediul materiei privind sancțiunile contravenționale îl reprezintă art. 5 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, care statuează două categorii de sancțiuni contravenționale: sancțiuni principale și sancțiuni complementare.

Sunt prevăzute trei sancțiuni principale și mai multe sancțiuni complementare, precizându-se în alin. (5) al acestui articol că „prin legi speciale se pot stabili și alte sancțiuni principale sau complementare".

### Sancțiunile contravenționale principale

**Sancțiunile contravenționale principale** prevăzute de alin (2) al art. 5 sunt următoarele:

1. **avertismentul;**
2. **amenda contravențională;**
3. **prestarea unei activități în folosul comunității.**

În alin. (3) al art. 5 sunt prevăzute următoarele **sancțiuni contravenționale complementare**:

**Sanctiunile  
contravenționale  
complementare**

1. *confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții;*
2. *suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, acordului sau autorizației de executare a unor activități;*
3. *închiderea unității;*
4. *suspendarea activității agentului economic;*
5. *retragerea licenței sau avizului pentru anumite operațiuni sau pentru activități de comerț exterior, temporar sau definitiv;*
6. *desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială.*

Din aceste dispoziții rezultă, în principal, faptul că sancțiunile contravenționale principale deși sunt prevăzute de lege într-o scară ierarhică, aplicarea lor se face în raport de gradul de pericol social concret al faptei săvârșită, nefiind obligatorie aplicarea, mai întâi, a unei sancțiuni ușoare și apoi a unei mai severe.

Mai rezultă faptul că sancțiunile principale (pentru aceeași faptă) nu pot fi cumulate, în timp ce sancțiunile complementare se pot cumula, aplicându-se chiar două sau mai multe sancțiuni complementare pentru o singură faptă.

**A. Sanctiuni contravenționale principale**

**1. *Avertismentul***

**Noțiune**

Această sancțiune constă în atenționarea contravenientului, persoană fizică sau juridică, asupra pericolului social al faptei săvârșite, recomandându-i-se ca pe viitor să nu mai săvârșească asemenea fapte.

Prin natura sa, avertismentul este o sancțiune cu caracter moral.

Avertismentul este cea mai ușoară dintre sancțiunile aplicabile în cazul săvârșirii unei contravenții. În mod firesc, această sancțiune se aplică numai în cazurile în care fapta săvârșită nu prezintă un pericol social grav și nu încalcă valorile sociale fundamentale ocrotite de lege, fără deosebire dacă făptuitorul este o persoană fizică sau persoană juridică.

Această sancțiune se poate aplica chiar dacă actul normativ încălcat nu o prevede.

În ceea ce privește forma în care se poate aplica sancțiunea avertismentului, Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 stabilește două forme, și anume: verbală și scrisă

În ambele forme avertismentul are un pronunțat caracter educativ dând posibilitatea celui care a săvârșit o abatere contravențională să se îndrepte și să nu mai săvârșească o nouă încălcare a legii.

Avertismentul se adresează verbal de către agentul constatator ori de câte ori contravenientul este prezent la constatarea faptei dar, chiar și în această situație deși prezent la constatarea contravenției, făptuitorul poate primi un avertisment scris. De regulă, forma scrisă este cerută de lege. Cu titlu de exemplu menționăm că se va încheia proces-verbal deși se aplică sancțiunea avertismentului în cazul

unei uşoare tamponări a autovehiculului, acest lucru fiind necesar pentru formalităţile ce se vor încheia la organul de asigurări precum şi la serviciul auto.

Ca orice sancţiune juridică, avertismentul reprezintă un mijloc de reglare a raporturilor sociale, de formare a unui spirit de responsabilitate, iar pentru acest lucru nu este necesar ca în toate cazurile se aplice sancţiunea amenzii.

## 2. *Amenda contravenţională*

### Noţiune

Amenda contravenţională este apreciată ca fiind sancţiunea contravenţională cea mai importantă, specifică dreptului administrativ. Această sancţiune constă într-o sumă de bani pe care persoana vinovată de săvârşirea unei contravenţii este obligată să o plătească.

Este important de precizat caracterul *contravenţional* al amenzii, întrucât „amenda” este prevăzută şi în acte normative care reglementează alte regimuri juridice, cum este cazul regimului penal (amendă penală).

Ca şi în cazul sancţiunilor penale, în speţă a amenzii penale, în materia amenzii contravenţionale aceasta va avea limite minime şi maxime generale şi limite minime şi maxime speciale, ambele categorii de limite având caracter legal, adică trebuind să fie prevăzute prin normă juridică. Totodată este necesar ca limitele minime şi maxime speciale să se încadreze în limitele minime şi maxime generale.

### Limitele amenzii

Din acest punct de vedere, dispoziţiile art. 8 alin. (2) stabilesc limita minimă generală a amenzii contravenţionale la suma de 25 lei (RON). Prin urmare, pentru nici o contravenţie, oricât de uşoară ar fi, nu poate fi prevăzută o amendă contravenţională mai mică de 25 lei.

Cât priveşte limita maximă generală, aceasta este diferenţiată, în funcţie de forţa juridică a actului normativ prin care sunt prevăzute contravenţiile, astfel:

a) în cazul contravenţiilor stabilite prin lege şi ordonanţă, limita maximă nu poate depăşi 100.000 lei;

b) în cazul contravenţiilor stabilite prin hotărâri ale Guvernului, limita maximă nu poate depăşi 50.000 lei;

c) în cazul contravenţiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor judeţene ori ale Consiliului General al Municipiului Bucureşti, limita maximă nu poate depăşi 5.000 lei;

d) în cazul contravenţiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor locale ale comunelor, oraşelor, municipiilor şi ale sectoarelor municipiului Bucureşti, limita maximă nu poate depăşi 2.500 lei.

Referitor la limitele speciale ale amenzilor contravenţionale, atât limita minimă cât şi cea maximă sunt prevăzute în actele normative care stabilesc contravenţii şi trebuie să se încadreze în limitele generale, minimă şi maximă.

Sub acest aspect Ordonanţa Guvernului nr. 2/2001 prevede că în cazul sancţiunii amenzii, se vor stabili limita minimă şi maximă a acesteia sau, după caz, cote procentuale din anumite valori.

Individualizarea amenzii, adică stabilirea concretă a sumei care se plătește ca amendă este în sarcina autorității competente să aplice sancțiunea. Amenda concretă se stabilește, în toate cazurile, în limitele prevăzute de actul normativ, ținându-se scama de circumstanțele în care a fost săvârșită contravenția, de persoana făptuitorului, de gravitatea urmărilor faptei contravenționale, etc.

Pe planul efectelor juridice, trebuie precizat că amenda contravențională nu atrage decăderi, sau interdicții pentru persoane sancționate și nu constituie un antecedent care să influențeze asupra unei eventuale sancțiuni viitoare. Recidiva ca atare, nu este reglementată în materia contravențională. Cu toate acestea există cazuri în care se prevede majorarea amenzii sau dublarea acesteia în cazul în care se constată o a doua încălcare a legii sau se dispune aplicarea unei măsuri mai severe.

Mai este de precizat și faptul că amenziile contravenționale nu i se pot aplica, prin analogie, dispozițiile Codului penal referitoare la circumstanțele atenuante sau agravante, amenda corect stabilită neputând fi sub limita minimă sau peste limita maximă prevăzute de actul normativ pe considerentul prezenței circumstanțe atenuante sau agravante.

Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, cu modificările și completările ulterioare, stabilește și destinația sumelor provenite din aplicarea amenzilor contravenționale. Prin modificările aduse prin Legea 182/2006 se prevede ca sumele provenite din amenzile aplicate persoanelor juridice se fac venit integral la bugetul de stat, cu excepția celor aplicate de autoritățile administrației publice locale și amenzilor privind circulația pe drumurile publice, care se fac venit integral la bugetele locale.

### ***3. Prestarea unei activități în folosul comunității***

Această sancțiune contravențională se situează pe locul trei în ierarhia sancțiunilor de această natură prevăzute de art. 5 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001.

Sediul materiei și regimul ei juridic îl constituie Ordonanța Guvernului nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, astfel cum aceasta a fost modificată prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 108/2003.

Această sancțiune poate fi stabilită numai prin lege sau ordonanțe ale Guvernului, numai alternativ cu sancțiunea amenzii, stabilindu-i-se, totodată, limita maximă la 300 ore.

În ce privește aplicarea acestei sancțiuni, ea este în competența exclusivă a instanței de judecată, nu și a agentului constatator al contravenției, ca în cazul avertismentului și amenzii contravenționale. Mai mult, legea prevede că această sancțiune se aplică numai persoanelor fizice, nu și juridice.

Ordonanța Guvernului nr. 55/2002 privind regimul juridic al executării sancțiunilor prestării unei activități în folosul comunității, cuprinde unele reguli speciale și cu privire la punerea în aplicare a acestei sancțiuni.

În acest sens, în art. 6 din această ordonanță se prevede că în cazul contravențiilor pentru care legea prevede sancțiunea amenții alternativ cu sancțiunea

prestării unei activități în folosul comunității, dacă agentul constatator apreciază că sancțiunea amenzii este îndestulătoare, aplică amenda. Dacă în raport cu gravitatea faptei, se apreciază că amenda este neîndestulătoare, agentul constatator încheie procesul-verbal de constatare a contravenției și îl înaintază în cel mult 48 de ore, instanței competente.

Competența de judecată aparține judecătoriei în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția.

Dacă o persoană a săvârșit mai multe contravenții, constatate prin același proces-verbal, în cazul în care pentru toate faptele sau numai pentru unele dintre ele se prevede sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, acțiunile se cumulează fără a putea depăși maximul general stabilit de lege.

Instanța prin hotărâre stabilește natura activităților ce vor fi prestate de contravenient în folosul comunității, pe baza datelor comunicate de primarul localității în care contravenientul își are domiciliul sau reședința, ținând seama de aptitudinile sale fizice și psihice, precum și de nivelul pregătirii profesionale.

Activitatea în folosul comunității are în vedere prestat ea unor munci numai în domeniul serviciilor publice care interesează comunitatea respectivă, cum sunt: întreținerea parcurilor și drumurilor, păstrarea curățeniei și igienizarea localităților, activități în folosul căminelor pentru copii și bătrâni, al orfelinatelor, spitalelor, școlilor, grădinițelor ș.a.

#### B. Sancțiuni contravenționale complementare

Prin însăși natura și denumirea lor, sancțiunile contravenționale complementare nu se pot aplica decât împreună cu o sancțiune contravențională principală, numai dacă actul normativ prin care este stabilită contravenția prevede acest lucru, precizând și care este sancțiunea contravențională complementară ce se poate aplica.

Potrivit Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, sancțiunile contravenționale complementare sunt următoarele:

- a) confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții;*
- b) suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, acordului sau autorizației de executare a unor activități;*
- c) închiderea unității;*
- d) suspendarea activității agentului economic;*
- e) retragerea licenței sau avizului pentru anumite operațiuni sau pentru activități de comerț exterior, temporar sau definitiv;*
- f) desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială.*

Acestea sunt sancțiuni complementare prevăzute în legea cadru, care prezintă sediul materiei, respectiv în Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, dar există și alte sancțiuni complementare prevăzute în legi speciale. Din acest punct de vedere însăși Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 prevede, în alin. (4) al art. 5, că „prin legi speciale se pot stabili și alte sancțiuni principale sau complementare”.

Legiuitorul a prevăzut, totodată, în legea de regim, că sancțiunile complementare se aplică în funcție de natura și de gravitatea faptei și pot fi cumulate (alin. (5), teza a doua a art. 5), pentru aceeași faptă putându-se, deci, aplica două sau mai multe sancțiuni complementare, dar numai o singură sancțiune principală

Dacă ne referim la confiscare, ca sancțiune contravențională complementară, legea precizează și categoriile de bunuri care pot fi confiscate. Acestea sunt „bunurile destinate, folosite sau rezultate din contravenții”. O normă identică în această privință există și în art. 44 alin. (9) din Constituție.

Dacă ne referim la celelalte sancțiuni complementare, ele sunt prevăzute în unele legi speciale, Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 nefăcând altceva decât să preia pe cale mai frecvent întâlnite, în alte legi speciale prevăzându-se și alte asemenea sancțiuni. Însăși ordonanța la care ne referim, prevede, așa cum am arătat și posibilitatea ca prin legi speciale să se poată stabili și alte sancțiuni complementare.

Remarcăm, totuși, marea diversitate a acestora, care este determinată, în principal, de specificitatea domeniului în care pot fi săvârșite fapte contravenționale și care, pe lângă o sancțiune principală, reclamă și aplicarea unora dintre sancțiunile complementare. Așa, de pildă, sancțiunea contravențională complementară a „desființării lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială”, este specifică domeniului construcțiilor (civile sau industriale); ea este prevăzută de Ordonanța Guvernului nr. 2/2001. Alte sancțiuni contravenționale complementare nu sunt însă prevăzute în această ordonanță, ci în alte acte normative. Așa, de pildă, în domeniul circulației pe drumurile publice sunt prevăzute sancțiuni contravenționale complementare specifice, cum sunt: reținerea sau retragerea permisului de conducere și a certificatului de înmatriculare, suspendarea dreptului de a conduce, anula - rea permisului de conducere, imobilizarea vehiculului.

## 5.6. Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor contravenționale

### A. Autoritățile competente să constate contravențiile

Constatarea contravențiilor este de competența anumitor persoane, menționate chiar de actul normativ care reglementează contravenția respectivă. În mod generic aceste persoane au fost numite agenți constatatori. Așadar, o primă condiție în ce privește constatarea contravențiilor este ca aceasta să fie realizată numai de persoane anume abilitate prin normă juridică.

Având în vedere caracterul său de lege-cadru în materie contravențională Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, în art. 15 prevede că au dreptul să constate contravențiile:

- |                     |  |
|---------------------|--|
| Agenți constatatori | <ol style="list-style-type: none"><li>1. <i>primarii;</i></li><li>2. <i>ofițerii și subofițerii din cadrul Ministerului Administrației și Internelor, special abilitați;</i></li><li>3. <i>persoanele împuternicite în acest scop de miniștri și de alți conducători ai autorităților administrației publice centrale, de prefecți, de președinți ai consiliilor județene, primari, precum și de alte persoane prevăzute în legi speciale.</i></li></ol> |
|---------------------|--|

Subliniem faptul că primarii au o abilitare generală în materia constatării contravențiilor, abilitare care se fundamentează pe competența materială generală pe care o au consiliile locale și pe calitatea lor de autoritate executivă și șefi ai administrației publice locale.

Dacă ne referim la ofițerii și subofițerii din cadrul Ministerului Administrației și Internelor, special abilitați, legea, respectiv dispozițiile alin. (3) al art. 15 le limitează competența constatării contravențiilor numai la acelea care se referă la: apărarea ordinii publice, circulația pe drumurile publice, regulile generale de comerț, vânzarea, circulația și transportul produselor alimentare și nealimentare, țigărilor și băuturilor alcoolice și ia alte domenii de activitate stabilite prin lege, ordonanță sau hotărâre a Guvernului.

Referitor la cea de a treia categorie de agenți constatatori - persoanele împuternicite În acest scop de miniștri și de alți conducători ai autorităților administrației publice centrale, de prefecți, președinți ai consiliilor locale și primari - este de relevat, mai întâi, o chestiune de principiu. Din text se poate observa că ei au o competență deviată în a constata contravenții și anume numai dacă sunt împuterniciți în acest scop, neavând astfel, o competență legală originară, așa cum au primarii și ofițerii și subofițerii de poliție. Chiar și aceștia din urmă au tot o com - petență legală originară, cu toate că legea prevede că ei trebuie să fie „special abilitați”, abilitarea fiind astfel făcută de lege.

#### B. Procesul-verbal de constatare și sancționare a contravențiilor

Activitatea de constatare a contravenției se realizează și se materializează prin încheierea unui proces-verbal pe baza constatărilor agentului constator și a probelor administrate de el.

#### Natura juridică

Legat de natura juridică a procesului-verbal, în literatura de specialitate s-au formulat o serie de opinii. Astfel, conform uneia dintre aceste opinii, procesul-verbal, prin faptul că realizează constatarea contravenției este o operațiune administrativă, iar pentru că aplică și sancțiunea apare ca un act administrativ jurisdicțional.

Potrivit altor opinii, procesul-verbal nu are un astfel de caracter, deoarece ar trebui să ajungem la concluzia că una din părțile în litigiu (agentul constator) este judecătorul cauzei, ceea ce este incompatibil cu activitatea de judecată.

Procesul-verbal s-a apreciat și ca act administrativ-pregător care deși nu produce efecte juridice, stă la baza emiterii actului administrativ de autoritate, de sancționare a celui care a săvârșit contravenția.

O ultimă opinie pe care o amintim este aceea potrivit căreia procesul-verbal trebuie privit ca un act administrativ cu caracter contravențional iar în considerarea unei ramuri distincte a dreptului - „drept contravențional”, procesul-verbal se va prezenta sub aspectul naturii juridice, ca un act procesual contravențional.

Actul de constatare a contravenției, încheiat de agentul constator la locul săvârșirii contravenției, este un act oficial, autentic și cu forță probantă.

Pentru a fi oficial, actul de constatare trebuie să emane numai de la un agent constator competent, a cesta transferând actului autoritatea celui în numele căruia

instrumentează actul săvârșirii contravenției. Actul de constatare are, în virtutea legii, forță probantă în ce privește existența faptei contravenționale constatate și a împrejurărilor săvârșirii acesteia, în principiu nefiind necesară adminis trarea unor probe pentru stabilirea realității faptelor la care actul se referă.

Sub acest aspect, actul de constatare a contravenției este, în esența sa, mai mult decât un simplu proces-verbal de constatare, similar celor încheiate în orice alt domeniu al activităților economico-sociale. Întrunite în conceptul actului de constatare, aceste caracteristici sunt elemente care privesc substanța juridică, sunt **condiții de fond** ale actului de constatare a contravenției.

Procesul-verbal de constatare a contravenției, în conformitate cu art. 16 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 trebuie să cuprindă următoarele elemente:

**Elementele  
procesului-verbal  
de contravenție**

1. data și locul unde este încheiat;
2. numele, prenumele, calitatea și instituția din care face parte agentul constatator;
3. datele personale din actul de identitate inclusiv codul numeric personal, ocupația și locul de muncă ale contravenientului;
4. descrierea faptei contravenționale cu indicarea datei, orei și locului în care a fost săvârșită, precum și evaluarea eventualelor pagube pricinuite;
5. indicarea actului normativ prin care se stabilește și se sancționează contravenția;
6. indicarea societății de asigurări, în situația în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulație;
7. posibilitatea achitării în termen de 48 de ore a jumătate din minimul amenzii prevăzute în actul normativ, dacă acesta prevede o asemenea posibilitate;
8. termenul de exercitare al căii de atac și organul la care se depune plângerea.

În cazul în care contravenientul este minor, procesul-verbal va cuprinde și \ numele, prenumele și domiciliul părinților sau ale altor reprezentanți ori ocrotitori legali ai acestuia.

În situația în care contravenientul este persoană juridică în procesul-verbal se vor face mențiuni cu privire la denumirea, sediul, numărul de înmatriculare în registrul comerțului și codul fiscal ale acesteia, precum și datele de identificare a persoanei care o reprezintă.

În momentul încheierii procesului-verbal agentul constatator este obligat să aducă la cunoștință contravenientului dreptul de a face obiecțiuni cu privire la conținutul actului de constatare. Obiecțiunile sunt consemnate distinct în procesul-verbal la rubrica „Alte mențiuni”, sub sancțiunea nulității procesului-verbal.

**Forma procesului-  
verbal**

**Procesul-verbal se încheie în formă scrisă**, întrucât numai astfel se poate proba modul în care s-a săvârșit contravenția. Forma scrisă este necesară și pentru verificare, de către organele competente, a legalității încheierii procesului-verbal respectiv.

Există și unele *excepții de la regula obligativității încheierii* procesului-verbal în scris, și anume:

- în cazul în care contravenientul, fiind de față la încheierea actului constatator achită agentului constatator, pe loc, contra chitanță, jumătate din minimul amenzii prevăzută de lege;

- în cazul în care sancțiunea aplicată contravenientului este avertismentul

Pentru ca procesul-verbal de constatare a contravenientei să fie valabil, legiuitorul cere să se îndeplinească anumite condiții; nerespectarea uneia dintre acestea, duce la nulitatea actului respectiv.

Astfel, lipsa mențiunilor privind numele, prenumele, calitatea agentului constatator, numele și prenumele contravenientului, iar în cazul persoanei juridice lipsa denumirii și a sediului acesteia, a faptei săvârșite și a datei comiterii acesteia sau a semnăturii agentului constatator atrage nulitatea procesului-verbal. Nulitatea se constată și din oficiu.

Contravenientul este obligat să prezinte agentului constatator, la cerere, actul de identitate. În caz de refuz, pentru legitimarea contravenientului agentul constatator poate apela la ofițeri și subofițeri de poliție, jandarmi sau gardieni publici.

Procesul-verbal se semnează pe fiecare pagină de agentul constatator și de contravenient. În cazul în care contravenientul nu se află de față, refuză sau nu poate să semneze, agentul constatator va face mențiune despre aceste împrejurări, care trebuie să fie confirmate de cel puțin un martor. În acest caz, procesul-verbal va cuprinde și datele personale din actul de identitate al martorului și semnătura acestuia. Nu poate avea calitatea de martor un alt agent constatator.

În lipsa unui martor, agentul constatator va preciza motivele care au condus la încheierea procesului-verbal în acest mod.

Dacă o persoană săvârșește mai multe contravenții constatate în același timp de același agent constatator, se încheie un singur proces-verbal.

După întocmirea procesului-verbal nu se admit corecturi, ștersături sau modificări. Dacă în timpul completării sale, agentul constatator face unele greșeli, înscrisul va fi anulat întocmindu-se alt proces-verbal. De asemenea dacă sunt necesare unele adăugiri, acestea se vor consemna pe o pagină anexă, care va fi semnată de agentul constatator. Vor mai fi anexate orice alte documente în legătură cu constatarea contravenției.

Dacă este cazul, cu ocazia constatării faptei contravenționale agentul constatator dispune și confiscarea unor bunuri (atunci când se prevede aplicarea acestei sancțiuni). În această situație, procesul-verbal va cuprinde descrierea bunurilor respective, avându-se în vedere toate caracteristicile lor (greutate, mărime, culoare etc.) precum și măsurile ce s-au luat în privința lor (valorificare, conservare). Când bunurile confiscate aparțin altei persoane decât contravenientului, se va specifica în procesul-verbal numele, prenumele și adresa proprietarului de drept al bunurilor.

În cazul în care bunurile nu se găsesc, contravenientul este obligat la plata contravalorii lor.

Atunci când fapta contravențională a produs pagube materiale unei terțe persoane, în afara sancțiunilor aplicate se pune problema acoperii prejudiciului cauzat, adică făptuitorul va fi obligat să-l despăgubească pe cel păgubit. Din punct de vedere legal, echivalentul pecuniar al reparării prejudiciului reprezintă despăgubirea civilă. Cuantumul acestei despăgubiri se calculează de obicei pe baza

tarifelor cuprinse chiar în actele normative de stabilire și sancționare a contravențiilor. În cazul în care lipsesc prevederi în acest sens, se vor aplica dispozițiile dreptului comun.

În acest sens, art. 3 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 deși statuează principiul conform căruia actele normative de stabilire și sancționare a contravențiilor pot cuprinde tarife de determinare a despăgubirilor pentru pagubele pricinuite prin săvârșirea contravențiilor, de regulă, aceste acte normative nu îndeplinesc această cerință. În această situație, partea păgubită își va putea valorifica pretențiile la despăgubire față de contravenient potrivit regulilor de drept comun, adică după procedura civilă. În art. 23 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 se prevede că în cazul în care prin săvârșirea contravenției s-a cauzat o pagubă și există tarife de evaluare a acesteia, persoana împuternicită să aplice sancțiunea stabilește și despăgubire ar cu acordul expres al persoanei vătămate, făcând mențiunea corespunzătoare în procesul-verbal.

Dacă nu există tarif de evaluare a pagubei persoana vătămată își va putea valorifica pretențiile potrivit dreptului comun.

În cazul cetățenilor români cu domiciliul în străinătate, legea prevede că la intrarea lor în România, organele poliției de frontieră de la punctele de control pentru trecerea frontierei de stat a României vor elibera acestora tichete de înscriere a contravențiilor.

În cazul săvârșirii unor contravenții de către cetățenii români cu domiciliul în străinătate, în procesul-verbal vor fi cuprinse următoarele date de identitate a acestora: numele, prenumele, seria și numărul pașaportului, data eliberării documentului, precum și seria și numărul tichetului de înscriere a contravențiilor.

La ieșirea din țară organele poliției de frontieră de la punctele de control pentru trecerea frontierei de stat a României, o dată cu controlul documentelor vor solicita cetățenilor români cu domiciliul în străinătate tichetul de înscriere a contravențiilor și, după caz, dovada plății amenzii contravenționale

Procesul-verbal se întocmește, de regulă, în *două exemplare*, din care originalul rămâne la agentul constator și copia se înmânează contravenientului. Se poate întocmi în mai multe exemplare în cazul în care sunt mai multe părți interesate (respectiv partea vătămată, proprietarul de drept al bunurilor confiscate altul decât contravenientul).

### C. Aplicarea sancțiunilor contravenționale

Cea de a doua fază, după constatarea contravenției, este aplicarea sancțiunii contravenționale. Regula generală stabilită prin alin. (1) al art. 21 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 este aceea potrivit căreia agentul constator aplică sancțiunea contravențională.

În acest sens, se prevede că „în cazul în care prin actul normativ de stabilire și sancționare a contravențiilor nu se prevede altfel, agentul constator, prin procesul-verbal de constatare aplică și sancțiunea

Prin derogare de la regula generală amintită, unele acte normative prevăd alte organe competente să aplice sancțiunea decât cele care au constatat contravenția. De exemplu, potrivit Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării construcțiilor și unele măsuri pentru realizarea locuințelor, contravențiile prevăzute de această lege se constată de organele de control ale consiliilor județene și locale, iar procesele-verbale încheiate de aceste organe se înaintează „în vederea aplicării sancțiunilor,

șefilor care coordonează activitatea de urbanism și amenajare a teritoriului ori, după caz, președintelui ori vicepreședintelui consiliului județean, primarului sau viceprimarului localității unde s-a săvârșit contravenția.

În toate cazurile când agentul constatator nu este competent să aplice sancțiunea, acesta va trimite de îndată procesul-verbal organului sau persoanei competente care va aplica sancțiunea prin rezoluție scrisă pe procesul-verbal.

Sancțiunea se aplică în limitele prevăzute de actul normativ și trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite, ținându-se seama de împrejurările în care a fost săvârșită fapta, de modul și mijloacele de săvârșire a acesteia, de scopul urmărit, de urmarea produsă și de circumstanțele personale ale contravenientului și de celelalte date înscrise în procesul-verbal.

Dacă aceeași persoană a săvârșit mai multe contravenții sancțiunea se aplică pentru fiecare contravenție.

Când contravențiile au fost constatate prin același proces-verbal sancțiunile contravenționale se cumulează fără a putea depăși dublul maximumului amenzii prevăzut pentru contravenția cea mai gravă sau, după caz, maximumul general prevăzut de lege pentru prestarea unei activități în folosul comunității (300 ore).

În cazul în care la săvârșirea unei contravenții au participat mai multe persoane, sancțiunea se va aplica fiecăreia separat.

Dacă printr-un act normativ fapta nu mai este considerată contravenție, ea nu se mai sancționează, chiar dacă a fost săvârșită înainte de data intrării în vigoare a noului act normativ.

Dacă sancțiunea prevăzută în noul act normativ este mai ușoară se va aplica aceasta. În cazul în care noul act normativ prevede o sancțiune mai gravă, contravenția săvârșită anterior va fi sancționată conform dispozițiilor actului normativ în vigoare la data săvârșirii acesteia.

În cazul contravențiilor pentru care legea prevede sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității alternativ cu amenda, dacă agentul constatator apreciază ca sancțiunea amenzii nu este îndestulătoare, încheie procesul-verbal de constatare și îl înaintează în cel mult 48 de ore judecătorei în a cărei rază teritorială a fost săvârșită contravenția, pentru aplicarea sancțiunii corespunzătoare. Judecarea se face cu participarea procurorului.

Contravenientul poate achita pe loc sau în termen de cel mult 48 de ore de la data încheierii procesului verbal sau de la comunicare, după caz, jumătate din minimumul amenzii prevăzute în actul normativ, agentul constatator făcând mențiune

#### Comunicarea urocesului-verbal

despre aceasta posibilitate în procesul-verbal. În actul normativ de stabilire a contravențiilor această posibilitate trebuie menționată în mod expres.

Plata amenzii se face la Casa de Economii și Consemnațiuni sau la trezoreria finanțelor publice, iar o copie de pe chitanță se predă de către contravenient agentului constatator sau se trimite prin poștă organului din care acesta face parte, în termenul de 48 de ore.

În cazul în care contravenientul a achitat jumătate din minimul amenzii prevăzute în actul normativ pentru fapta săvârșită orice urmărire încetează.

Dacă persoana împuternicită să aplice sancțiunea apreciază că fapta a fost săvârșită în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, constituie infracțiune, sesizează organul de urmărire penală competent.

În cazul în care fapta a fost urmărită ca infracțiune și ulterior s-a stabilit de către procuror sau de către instanță că ea ar putea constitui contravenție, actul de sesizare sau de constatare a faptei, împreună cu o copie de pe rezoluția, ordonanța sau, după caz, de pe hotărârea judecătorească, se trimite de îndată organului în drept să constate contravenția pentru a lua măsurile ce se impun conform legii.

O altă obligație importantă a organului care aplică sancțiunea este aceea de a comunica procesul-verbal persoanelor interesate, și anume: contravenientului (persoană fizică sau juridică), și dacă este cazul, părții vătămate, persoanelor fizice sau juridice cărora le aparțin bunurile confiscate.

Comunicarea procesului-verbal este considerată un act procedural important în procedura contravențională deoarece deschide părților interesate posibilitatea căii de atac a plângerii. Comunicarea se face din oficiu de către organul care a aplicat sancțiunea în cel mult o lună de la aplicarea sancțiunii.

Odată cu procesul-verbal **se va comunica și înștiințarea de plată** atunci când sancțiunea aplicată este amenda sau în cazul în care a fost obligat la despăgubiri civile. Prin înștiințarea de plată se atrage atenția contravenientului că în cazul în care nu va achita sumele respective (reprezentând amenda și/sau despăgubirile civile, după caz) în termen de 15 zile de la comunicare se va proceda la executarea silită.

Nu se mai pune problema comunicării procesului-verbal în cazul în care contravenientul este de față la încheierea acestuia. În această situație copia procesului-verbal și înștiințarea de plată se înmânează pe loc contravenientului, de către agentul constatator, care menționează acest aspect în procesul-verbal, sub semnătura contravenientului.

În cazul în care contravenientul nu este prezent sau, deși prezent, refuză să semneze procesul-verbal, comunicarea acestuia, precum și a înștiințării de plată se face de către agentul constatator, în termen de cel mult o lună de la data încheierii. Comunicarea se face prin poștă cu aviz de primire sau prin afișare la domiciliul sau la sediul contravenientului. Operațiunea de fișare se consemnează într-un proces-verbal semnat de cel puțin un martor,

5.7. Căile de atac împotriva sancțiunilor  
contravenționale

### **1. Plângerea împotriva procesului-verbal**

Calea specifică de atac în materie contravențională împotriva sancțiunilor aplicate o constituie plângerea.

**Plângerea**

În acest sens, dispozițiile art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 prevede că împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii se poate face plângere în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării acestuia.

Partea vătămată poate face plângere numai în ceea ce privește despăgubirea, iar cel căruiia îi aparțin bunurile confiscate, altul decât contravenientul, numai în ceea ce privește măsura confiscării.

Persoanele care pot depune plângere împotriva sancțiunilor contravenționale sunt: contravenientul, persoana vătămată și cel căruiia îi aparțin bunurile confiscate, altul decât contravenientul. Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 precizează însă că partea vătămată poate face plângere numai în ceea ce privește despăgubirile, întrucât numai acestea se stabilesc de către agentul constatator, iar cel căruiia îi aparțin bunurile confiscate, altul decât contravenientul, poate depune plângere numai în legătură cu măsura confiscării bunurilor respective.

Plângerea suspendă executarea. Prin urmare, suspendarea executării are loc de drept, în temeiul legii, fără a fi necesară o solicitare în acest sens. Când plângerea este făcută de contravenient, plângerea suspendă în întregime executarea sancțiunii. Simpla înregistrare (în termenul legii bineînțeles) oprește trecerea la executarea silită a amenzii aplicate sau, dacă a fost declanșată, ea va fi sistată pe calea contestației la executare. În cazul plângerii persoanei vătămate sau a celei căruiia îi aparțin bunurile confiscate, suspendarea operează numai în privința despăgubirii sau a confiscării.

Legea mai prevede și un termen obligatoriu în care trebuie depusă plângerea, și anume termenul de 15 zile de la data înmânării sau, după caz, a comunicării procesului-verbal. În situația în care nu se încheie proces-verbal, deoarece amenda este plătită pe loc, termenul curge, în mod firesc, de la data stabilirii și sancționării contravenției, respectiv, de la plata a jumătate din minimul amenzii.

Acest termen se calculează pe zile libere. Prin urmare nu se iau în calcul nici ziua în care el începe să curgă, nici ziua în care el sfârșește.

**Cuprinsul plângerii**

Referitor la cuprinsul plângerii, menționăm că nici un alt act normativ nu arată în ce constă acesta. Într-o atare situație va trebui să facem referiri la dreptul comun și anume la acele dispoziții cu privire la cuprinsul cererii de chemare în judecată art. 112 din Codul de procedură civilă). Astfel, plângerea va trebui să cuprindă:

- **numele și domiciliul sau reședința  
petiționarului;**

- **indicarea procesului-verbal de contravenție  
care se atacă și cine l-a emis;**

- **locul unde s-a săvârșit contravenția;**

- *motivele în fapt și în drept pe care se întemeiază plângerea;*
- *dovezile invocate în susținerea plângerii;*
- *semnătura petentului*



în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării lui, precum și hotărârea judecătorească prin care s-a soluționat plângerea împotriva procesului-verbal constituie titlu executoriu, fără vreo altă formalitate.

Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 cuprinde unele reguli cu privire la executarea sancțiunilor contravenționale, alte reguli putând fi întâlnite și în actele normative speciale, care prevăd unele sancțiuni, cum ar fi obligarea contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității.

### **1. Executarea avertismentului**

Dacă ne referim la **executarea avertismentului**, legea prevede că acesta se adresează oral, când contravenientul este prezent la constatarea contravenției și sancțiunea se aplică de agentul constator. În celelalte cazuri avertismentul se consideră executat prin comunicarea procesului-verbal, cu rezoluția corespunzătoare.

În situația în care avertismentul este aplicat prin hotărârea instanței de judecată, ca urmare a înlocuirii sancțiunii amenzii, pe care a apreciat-o ca fiind prea severă, cu cea a avertismentului, executarea se face printr-o comunicare făcută în scris contravenientului de către instanța de judecată

### **2. Executarea amenzii contravenționale**

În ceea ce privește punerea în executare a sancțiunii amenzii, Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 prevede că aceasta se face:

a) **de către organul din care face parte agentul constator**, ori de câte ori nu se exercită calea de atac împotriva procesului verbal de constatare a contravenției în termenul prevăzut de lege;

b) **de către instanța de judecată, în celelalte cazuri.**

Potrivit Legii nr. 182/2006 prin care s-au modificat prevederile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 în materia executării sancțiunilor contravenționale, în vederea executării amenzii organele respective vor comunica din oficiu procesul-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii, neatacat cu plângere în termenul legal, în termen de 30 de zile de la data expirării acestui termen, ori, după caz, dispozitivul hotărârii judecătorești irevocabile prin care s-a soluționat plângerea, în termen de 30 de zile de la data la care hotărârea a devenit irevocabilă, astfel:

a) pentru sumele care se fac venit integral la bugetele locale, organelor de specialitate ale unităților administrativ-teritoriale în a căror rază teritorială domiciliază contravenientul persoană fizică, sau, după caz, își are domiciliul fiscal contravenientul persoană juridică;

b) pentru sumele care se fac venit integral la bugetul de stat, organelor de specialitate ale unităților subordonate Ministerului Finanțelor Publice - Agenția Națională de Administrare Fiscală, în a căror rază teritorială își are domiciliul fiscal contravenientul persoană juridică.

Executarea se face în condițiile prevăzute de dispozițiile legale privind executarea silită a creanțelor fiscale.

În principiu, executarea amenzii se poate face în două modalități: de bună voie, sau prin executare silită.

Primul caz are în vedere ipoteza în care contravenientul plătește din proprie inițiativă, în termenul de 48 de ore jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul

normativ pentru contravenția săvârșită, precum și situația în care achită de bună voie suma cu care a fost amendat după ce primește înștiințarea de plată odată cu procesul-verbal.

Când executarea amenzii se face în 48 de ore la trezoreria statului, iar chitanța se trimite prin poștă organului din care face parte agentul constatator al contravenției.

Atunci când contravenientul nu beneficiază de această înlesnire, el poate să plătească amenda în termen de 30 zile de la data comunicării înștiințării de plată și a copiei procesului-verbal de constatare a contravenției.

În cazul în care contravenientul nu plătește amenda în acest termen se trece la executarea silită.

Executarea silită se face asupra veniturilor sau asupra celorlalte bunuri ale contravenientului în condițiile prevăzute de dispozițiile legale referitoare la executarea silită a creanțelor bugetare.

Prin Codul de procedură fiscală este reglementat în detaliu regimul juridic al executării silite, în acest sens, fiind stabilite norme care privesc titlurile executorii, organele de executare și competențele acestora, modalitățile de executare silită, respectiv executarea silită prin poprire și executarea silită a bunurilor mobile și imobile și a unui ansamblu de bunuri, modalitățile de valorificare a bunurilor mobile și imobile, distribuția sumelor realizate prin executare silită, precum și procedura de contestație la executarea silită și prescripția dreptului de a cere executarea silită.

Fără a intra în aceste probleme, care exced, desigur, obiectul disciplinei noastre, vom releva totuși că multe dintre normele respective au legătură directă cu instituția executării sancțiunilor contravenționale, în speță a amenzii contravenționale, atunci când acesta nu se execută de bună voie.

În plus mai relevăm și faptul că unele norme fac trimitere expresă la sancțiunile contravenționale. Așa de pildă, se prevede că dreptul de a cere executarea silită a creanțelor bugetare se prescrie în termen de 5 ani de la data încheierii anului financiar în care a luat naștere acest drept, acest termen de prescripție aplicându-se „și creanțelor bugetare provenind din amenzi contravenționale”, modificând astfel prevederile art. 14 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, care prevedea un termen de prescripție al executării amenzii contravenționale de numai 2 ani.

Referitor la executarea silită a amenzii, unele acte normative reglementează și posibilitatea transformării amenzii, în anumite condiții, în prestarea unei activități în folosul comunității.

Astfel prin Legea nr. 352/2006 pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 2/2001 se prevede că în cazul în care contravenientul nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și nu există nici posibilitatea executării silite, organul din care face parte agentul constatator va sesiza instanța de judecată pe a cărei rază teritorială s-a săvârșit contravenția, în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității.

La primul termen de judecată, instanța, cu citarea contravenientului, poate acorda acestuia, la cerere, un termen de 30 de zile, în vederea achitării integrale a amenzii.

În cazul în care contravenientul nu a achitat amenda nici la acest termen, instanța procedează la înlocuirea amenzii cu sancțiunea obligării la prestarea unei

activități în folosul comunității, cu acordul acestuia.

Aceeași lege reglementează și posibilitatea contravenientului ca în cazul în care nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silite, să sesizeze instanța în circumscripția căreia s-a săvârșit contravenția în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității.

Instanța procedează, dacă există acordul expres al contravenientului, la înlocuirea amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, dar numai pe o durată maximă de 50 de ore, iar pentru minori începând cu vârsta de 16 ani, de 25 de ore.

### ***3. Executarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității***

Regimul juridic al executării acestei sancțiuni contravenționale este stabilit printr-un act normativ special, respectiv prin Ordonanța Guvernului nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității modificată prin Ordonanța Guvernului nr. 108/2003 pentru desființarea închisorii contravenționale.

Potrivit acestei reglementări, activitatea în folosul comunității se prestează în domeniul serviciilor publice, pentru întreținerea locurilor de agrement, a parcurilor și a drumurilor, păstrarea curățeniei și igienizarea localităților, desfășurarea de activități în folosul căminelor pentru copii și bătrâni, al orfelinatelor, creșelor, grădinițelor, școlilor, spitalelor și al altor așezăminte soci al-culturale. Această sancțiune se execută după programul de muncă ori, după caz, programul școlar al contravenientului, pe o durată cuprinsă între 50 de ore și 300 de ore, de maximum 3 ore pe zi, iar în zilele nelucrătoare de 6 - 8 ore pe zi.

În cazul în care contravenientul are posibilitatea să execute sancțiunea în fiecare zi din cursul săptămânii, iar autoritățile publice locale, prin persoanele împuternicite, pot asigura supravegherea activității contravenientului, durata maximă de lucru nu poate depăși 8 ore pe zi.

Sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității se pune în executare de către prima instanță de judecată prin emiterea unui mandat de executare.

Câte o copie de pe dispozitivul hotărârii, însoțită de mandatul de executare, se comunică primarului unității administrativ-teritoriale și unității de poliție în a căror rază teritorială își are domiciliul sau reședința contravenientul, precum și contravenientului.

Mandatul de executare: denumirea instanței care l-a emis, data emiterii, numărul și data hotărârii care se execută, datele privitoare la persoana contravenientului: numele, prenumele, data și locul nașterii, domiciliul și reședința, dacă este cazul, și codul numeric personal, precum și durata și natura activității ce urmează să fie prestată de contravenient.

Sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității se execută în raza unității administrativ-teritoriale în care contravenientul își are domiciliul sau reședința.

În acest scop consiliul local stabilește prin hotărâre domeniile serviciilor publice și locurile în care contravenienții vor presta activități în folosul comunității.

Primarul are obligația să aducă la îndeplinire mandatul de executare.

În executarea mandatului, primarul stabilește de îndată conținutul activității

ce urmează să fie prestată de contravenient, condițiile în care acesta execută sancțiunea, precum și programul de lucru, încunoscându-l despre măsurile luate unitatea la care se va presta activitatea.

La stabilirea conținutului activității ce urmează să fie prestată de contravenient, primarul are în vedere pregătirea profesională și starea sănătății acestuia, atestate prin acte eliberate în condițiile legii;

Este interzisă stabilirea pentru contravenient a prestării de activități în subteran, în mine, metrou ori în alte asemenea locuri cu un grad ridicat de risc în prestarea activității, precum și în locuri periculoase ori care prin natura lor, pot pricinui suferințe fizice sau pot produce daune sănătății persoanei.

Sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității se execută cu respectarea normelor de protecție a muncii.

Dacă serviciul public în cadrul căruia contravenientul prestează activitatea a fost concesionat unei societăți comerciale cu capital integral sau parțial privat, contravaloarea prestațiilor efectuate se virează la bugetul unității administrativ-teritoriale pe raza căreia se execută sancțiunea.

Sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității poate fi aplicată și minorilor, dacă la data săvârșirii faptei au împlinit vârsta de 16 ani. Activitatea se prestează pe o durată cuprinsă între 25 de ore și 150 de ore.

Este interzisă obligarea minorului la prestarea unei activități care comportă riscuri sau este susceptibilă să îi afecteze educația ori să îi dăuneze sănătății sau dezvoltării sale fizice, mentale, spirituale, morale sau sociale.

Primarul, în executarea obligației de a aduce la îndeplinire mandatul de executare, stabilește conținutul activității, condițiile în care aceasta se realizează și programul de lucru al minorului.

Supravegherea executării sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității se asigură de către primarul localității sau de către primarii sectoarelor municipiului București, prin persoane împuternicite în acest sens, cu sprijinul unității de poliție, în a căror rază teritorială se execută sancțiunea.

Repartizarea sarcinilor și coordonarea acțiunilor întreprinse de persoanele împuternicite de primar, precum și modalitățile de acordare a sprijinului de către unitățile de poliție în vederea supravegherii executării sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității se realizează în baza unui program de supraveghere și control întocmit de primar, cu acordul unității de poliție în a cărei rază teritorială își are domiciliul sau reședința contravenientul.

Prestarea activității în folosul comunității se execută pe baza unor norme orientative de muncă stabilite de primar, care să facă posibilă exercitarea controlului, la diferite intervale de timp, de către cei împuterniciți cu supravegherea executării sancțiunii.

Unitatea din domeniul serviciului public la care contravenientul execută sancțiunea este obligată, la cererea primarului, să comunice datele și informațiile solicitate cu privire la executarea sancțiunii.

Contravenientul se prezintă de îndată, dar nu mai târziu de 3 zile de la primirea mandatului de executare, la primarul unității administrativ-teritoriale în a cărei rază își are, domiciliul sau reședința, pentru luarea în evidență și executarea sancțiunii.

Începerea executării sancțiunii constând în prestarea unei activități în folosul

comunității se face în cel mult 5 zile de la primirea mandatului de executare.

În cazul în care contravenientul, cu rea-voință, nu se prezintă la primar pentru luarea în evidență și executarea sancțiunii, se sustrage de la executarea sancțiunii după începerea activității sau nu își îndeplinește îndatoririle ce îi revin la locul de muncă, judecătoria, la sesizarea primarului, a unității de poliție sau a conducerii unității la care contravenientul avea obligația să se prezinte și să presteze activitatea în folosul comunității, poate înlocui această sancțiune cu sancțiunea amenzii.

Împotriva măsurilor luate cu privire la conținutul activității, la condițiile în care se realizează, precum și la modul în care se exercită supravegherea contravenientul poate face plângere, care se depune la primar sau, după caz, la unitatea de poliție de care aparține agentul însărcinat cu supravegherea activității. Plângerea împreună cu actul de verificare a aspectelor sesizate se înaintează, în termen de 5 zile de la înregistrare, judecătoriei în a cărei circumscripție se execută sancțiunea.

Plângerea se soluționează în termen, de 10 zile de la primirea acesteia.

În cazul în care instanța constată că plângerea este întemeiată, dispune, după caz, schimbarea activității sau a măsurilor de supraveghere.

Hotărârea instanței de judecată este irevocabilă și se comunică primarului sau unității de poliție la care contravenientul a depus plângerea, precum și contravenientului.

#### ***4. Executarea despăgubirilor civile și a confiscării***

Recuperarea pagubelor produse prin săvârșirea unei contravenții, se face diferit, după cum acestea sunt stabilite sau nu prin procesul verbal ce cuprinde sancțiunea principală, pe baza tarifelor prevăzute de actele normative. În primul caz, despăgubirile civile se execută în același timp cu sancțiunea principală (când aceasta constă în amendă), sau independent (când sancțiunea constă în avertisment sau închisoare contravențională), procesul verbal constituind titlu executoriu. În cel de al doilea caz, executarea se face potrivit procedurii execuționale de drept comun, pe baza titlului executoriu, obținut de cel păgubit.

Pentru a da posibilitatea persoanei vătămate de a obține acest titlu pe cale judecătorească, legea prevede că organul care a aplicat amenda sau organul care a soluționat plângerea, după caz, are obligația de a comunica, din oficiu, și părții vătămate, procesul verbal de constatare a contravenției sau, dacă este cazul, o copie a dispozitivului hotărârii judecătorești de soluționare a plângerii. Pe baza actelor primite, partea vătămată procedează potrivit dispozițiilor legale privitoare la executarea silită a creanțelor.

Stabilirea și recuperarea despăgubirilor civile nu sunt afectate de cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei sau răspunderea contravențională. De asemenea, asupra acestora nu are relevanță reducerea amenzii contravenționale, și nici înlocuirea amenzii cu avertismentul de către organul competent să soluționeze plângerea.

Măsura confiscării unor bunuri se aduce la îndeplinire de organul care a dispus-o, în condițiile prevăzute de lege. Aceste condiții sunt cele cuprinse în actele normative care prevăd stabilirea și sancționarea contravențiilor, deci în actul normativ de natură administrativă, nu penală.

În caz de anulare sau de constatare a nulității procesului-verbal, bunurile confiscate, cu excepția celor a căror deținere sau circulație este interzisă prin lege, se

restituie de îndată celui în drept.

Dacă bunurile au fost valorificate, instanța va dispune să se achite celui în drept o despăgubire care se stabilește în raport cu valoarea de circulație a bunurilor

### ***5. Executarea sancțiunilor contravenționale de către militari***

Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 cuprinde unele dispoziții speciale în materia executării sancțiunilor contravenționale pentru militarii în termen.

Se prevede că procesul verbal de constatare a contravenției săvârșite de militarii în termen se trimite comandantului unității din care face parte contravenientul, spre a i se aplica, dacă procesul verbal este întemeiat, măsuri disciplinare.

Prin urmare, legea atribuie comandantului unității o competență specială de a verifica temeinicia procesului verbal și îi conferă dreptul de a aplica o sancțiune pentru fapta comisă de militarul în termen.

Totodată, în această situație se schimbă și natura sancțiunii, din sancțiune contravențională în sancțiune disciplinară (militară).

Legea nu prevede pentru contravenientul militar posibilitatea exercitării vreunei căi de atac împotriva sancțiunii disciplinare aplicată de comandantul unității. Acesta este supus prevederilor regulamentelor militare.

Celelalte măsuri complementare sancțiunilor administrative - cea a despăgubirilor stabilite pe bază de tarif și confiscarea - se aplică militarilor în termen pe baza aceluiași reguli ca și contravenienților civili și se execută în mod asemănător.

Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 mai prevede că Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Administrației și Internelor precum și celelalte autorități ale administrației publice care au structuri militare, stabilesc prin regulamentele prin regulamentele interne organele competente să constate și să aplice sancțiunile în cazul contravențiilor săvârșite de cadrele militare și de angajații civili în legătură cu serviciul.

Desigur că, atunci când militarii săvârșesc contravenții în afara serviciului lor, se aplică prevederile dreptului comun pentru contravenienții civili.

### ***6. Contestația la executare***

Împotriva actelor de executare silită a sancțiunilor contravenționale se poate face contestație la executare.

Contestația la executare este o plângere specifică și legată de executarea silită, prin care se poate obține anularea sau întreruperea (suspendarea) actelor de executare sau, uneori, anihilarea efectului executoriu al unui titlu executoriu.

#### **Noțiune**

Pot face contestație la executare, în primul rând, contravenientul, dar și alte persoane interesate, cum sunt partea vătămată prin fapta contravențională, care a suferit un prejudiciu și persoana căreia îi aparțin bunurile confiscate.

Contestația la se poate referi la: alegerea procedurii execuționale, prescripția dreptului de a cere executarea silită, perimarea unor acte de executare, viciu de formă ale titlului executoriu sau ale altor acte de executare, ordinea de urmărire a bunurilor sau urmărirea unor bunuri aparținând altor persoane decât debitorul, eventuale motive de nulitate a executării silite. Se poate contesta orice act și orice aspect al procedurii de executare, cerându-se chiar anularea întregii executări, însă,

în principiu, nu se poate cere anularea titlului executoriu

Instanța competentă să soluționeze contestația este cea care a încuviințat titlul executoriu. În materia contravențiilor însă, în majoritatea cazurilor, titlul executoriu este procesul verbal, care nu trebuie încuviințat de instanță, cu excepția ipotezei când s-a formulat plângerea sau când însăși această instanță aplică sancțiunea (în cazul sancțiunii închisorii contravenționale) sau a înlocuirii acesteia cu prestarea unei activități în folosul comunității.

Așa fiind, instanța competentă să soluționeze contestația la executare în cazul sancțiunilor contravenționale este cea competentă să rezolve plângerea împotriva procesului verbal de contravenție sau, după caz, cea care a aplicat sancțiunea, deci judecătoria.

În ceea ce privește termenul pentru introducerea contestației la executare, trebuie avute în vedere dispozițiile art. 403 din Codul de procedură civilă, potrivit căruia contestațiile în materie de executări silite se vor face în tot timpul cât ține executarea. Ca atare, nu se va mai primi contestația la executare în cazul în care cel din urmă act al executării s-a săvârșit. Acest ultim act de executare este încheierea pe care instanța va trebui să o facă fără citarea părților, îndată ce va primi procesul verbal de executare, constatând săvârșirea executării.

Contestația, fiind o acțiune în justiție, va trebui să cuprindă acele elemente întâlnite la orice cerere de chemare în judecată.

Instanța poate să suspende executarea până la soluționarea contestației. Judecata se face în regim de urgență.

împotriva hotărârii, partea interesată poate uza căile de atac (apel sau recurs), termenul fiind de 15 zile de la comunicare.

#### 5.9. Prescripția în materie contravențională

Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 reglementează două categorii de prescripții: cea a aplicării sancțiunii și cea a executării sancțiunii.

#### Categorii

##### *1. Prescripția aplicării sancțiunii*

În ceea ce privește prescripția aplicării sancțiunii, în art. 13 alin. (1) Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 stabilește un termen de prescripție general de 6 luni de la data săvârșirii faptei.

În alin. (2) legea prevede că în situația în care fapta a fost urmărită ca infracțiune și ulterior s-a stabilit că ea constituie contravenție, prescripția aplicării sancțiunii se suspendă pe timpul cât pricina s-a aflat în fața organului de cercetare sau de urmărire penală ori a instanței de judecată, dacă sesizarea s-a făcut înăuntrul termenului de 6 luni.

Prescripția operează totuși dacă sancțiunea nu a fost aplicată în termen de un an de la data săvârșirii, respectiv constatării faptei dacă prin lege nu se dispune altfel. Acest termen a fost stabilit drept limită maximă, deoarece aplicarea sancțiunii cu mare întârziere reduce rolul preventiv și educativ al sancțiunii. Prin unele acte normative speciale au fost însă stabilite termene de prescripție și mai mari, însăși Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 prevăzând această posibilitate.

Momentul în care termenul de prescripție începe să curgă este ușor de stabilit atunci când contravenția constă într-o faptă ce se consumă printr-o singură acțiune, printr-un act unic, instantaneu al contravenientului. S-a acceptat de către majoritatea autorilor, faptul că momentul consumării actului respectiv reprezintă și momentul care declanșează curgerea termenului de prescripție.

Problema momentului în care începe să curgă termenul de prescripție se pune mai ales, în cazul unor contravenții care se perpetuează în timp, în sensul că presupune mai multe acțiuni succesive. Aceste contravenții sunt considerate contravenții continue sau cu caracter de permanență.

Termenul de prescripție, în cazul acestor contravenții începe să curgă de la data constatării faptei contravenționale, nu de la data săvârșirii ei.

##### *2. Prescripția executării sancțiunii*

Spre deosebire de prescripția aplicării sancțiunii contravenționale, care are ca efect imposibilitatea sancționării celui ce a săvârșit fapta (deși fapta ilicită a fost indubitabil comisă) există și instituția prescripției executării sancțiunii, care are ca efect stingerea obligației contravenientului de a mai executa sancțiunea, dacă de la aplicarea ei a trecut un anumit termen.

În acest sens dispozițiile art. 14 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 prevede că executarea sancțiunii amenzii contravenționale se prescrie dacă

procesul-verbal de constatare a contravenției sau înștiințarea de plată nu a fost comunicată contravenientului în termen de o lună de la data aplicării sancțiunii.

Același articol prevedea inițial, în alin. (2), un termen de prescripție de 2 ani dacă nu s-a trecut la executarea sancțiunii, termen care curge tot de la data aplicării sancțiunii.

Reamintim că prin Ordonanța Guvernului nr. 61/2002 privind colectarea creanțelor bugetare, alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 a fost abrogat, astfel încât în prezent, termenul de prescripție pentru executarea sancțiunii amenzii contravenționale este de 5 ani și începe să curgă de la data încheierii anului financiar în care a luat naștere dreptul de a se cere executarea creanței bugetare, respectiv a amenzii contravenționale.

## BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

1. Apostol Tofan, Dana, *Drept administrativ*, vol. I, ediția a II-a, Editura "CH Beck", București, 2008.
2. Apostol Tofan, Dana, *Drept administrativ*, vol. II, Editura "All Beck", București, 2004.
3. Alexandru, Ioan, *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective*, Ediția a IV-a, Editura „Lumina Lex”, București, 2007.
4. Iorgovan, Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. I-II, ediția a IV-a, Editura "All Beck", București, 2005.
5. Manda, Corneliu; Manda, Cezar C., *Dreptul colectivităților locale*, Ediția a IV-a, Editura „Universul Juridic”, București, 2008.
6. Preda, Mircea, *Drept administrativ - partea generală*, ediția a IV-a, „Editura Lumina Lex”, București, 2006.
7. Preda, Mircea; Vasilescu, Benonica, *Drept administrativ - partea specială*, Editura „Lumina Lex”, București, 2007.
8. Vedinaș, Verginia, *Drept administrativ și instituții politico-administrative*, Ediția a III-a, Editura „Universul Juridic”, București, 2007.