

TOFAN (înainte de căsătorie, APOSTOL), DANA

Studii: Facultatea de Drept, Universitatea din București, specializarea Drept economic-administrativ 1985; atestat în specializarea Drept (1991-1992); doctor în drept – Drept administrativ (2000).

Activitate: inspector/C.P.J. Ialomița (1985-1987); cercetător științific la I.C.J. „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române (1987 și în prezent cu 1/2 normă); Facultatea de Drept a Universității din București: asistent universitar (1992-1995); lector universitar (1995-2001); conferențiar universitar (2001-2005); profesor universitar (2005 și în prezent); conducător de doctorat (2007 și în prezent). Director al SDD din Univ. București (U.B.) din 2012. Secretar științific și prodecan al Facultății de Drept a U.B. (2001-2008); membru al Senatului U.B. (2004-2008, 2011-2015; 2015-2019); avocat în Baroul București; profesor asociat la Colegiul juridic franco-român de studii europene (1995-2015); membru al Comisiei de Științe Juridice și Administrative a C.N.E.A.A. (2002-2005); secretar general al ISA „Paul Negulescu” (din 1995); redactor A.U.B., seria Drept (2009-2019); secretar de redacție la revista I.C.J. „Studii de Drept Românesc” (1988-2006); membru în Colegiul de redacție al revistei „Curierul Judiciar” (din 2002); consultant juridic Phare-armonizarea legislației românești în domeniul transporturilor la legislația europeană (1995-1998); membru în comisia ale M.J. pentru redactarea unor proiecte de acte normative (1999); consultant juridic pentru Iris Center România (2001 și 2002); consultant juridic pentru I.P.P. (2004 și 2005); consultant juridic pentru British Council în programul Y.P.S. (2004); expert în Grupul de lucru pentru elaborarea Codului administrativ al României, pentru M.A.I. (2008-2010); director de grant al Academiei Române (2003); membru în contract de grant C.N.C.S.I.S. al U.B.B. Cluj (2008-2011); tutore în Echipa de proiect, în Programul „Parteneriatul universitar în cercetare – un pas înainte spre o școală postdoctorală a viitorului”, cofinanțat din F.S.E. prin P.O.S.D.R.U. 2007-2013, beneficiar Univ. din Craiova, parteneri U.B. și U.L.B.S. (2010-2013); consultant juridic pentru IHS ROMÂNIA, în proiectul U.N.P.D. Moldova – Evaluarea descentralizării proprietății (2011-2012); expert cheie în echipa Proiectului „*Un cadru legislativ mai coerent pentru o administrație publică mai eficientă*”, cod SMIS 2989, finanțat din F.S.E. prin P.O.D.C.A. pentru elaborarea Proiectului Codului administrativ al României, beneficiar U.C.R.A.P./M.A.I. (2011); membru în grupul de lucru pentru clarificarea cadrului privind controlul calității tezelor de doctorat și etica cercetării științifice (12.2015-1.2016); expert în proiectul „*Consolidarea cadrului pentru creșterea calității serviciilor publice și pentru sprijinirea dezvoltării la nivel local (SPC) cod – SIPOCA 9*” cofinanțat din FSE prin POCA (11.2016-11.2017); președinte Comisia de evaluare a înalților funcționari publici (6.02.2018-6.02.2021); expert cheie în proiectul „*Instrumente de sistematizare a legislației, de monitorizare și de evaluare în administrația publică*”, Cod SIPOCA 59 pentru elaborarea proiectului Codului de procedură administrativă (05.2021-04.2022).

Publicații: Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice (1999); Drept administrativ I (2003, 2008, 2014, 2018, 2020); Drept administrativ II (2004, 2009, 2015, 2017, 2020); Instituții administrative europene (2006); coautor: Constituția României, comentariu pe articole (2008, 2019, 2022); 122 studii, articole, documentare și cronici, publicate în reviste de specialitate de prestigiu; 17 recenzii și note de lectură; numeroase comunicări prezentate la manifestări științifice interne și internaționale.

Dana Apostol Tofan
(expert cheie al proiectului)

Codul administrativ

Comentariu pe articole

Vol. I (partea I-II/art. 1-74)



Editura C.H. Beck
București 2023

Cuprins

Prefață	VII
Abrevieri	XI
Partea I. Dispoziții generale	1
Titlul I. Dispoziții generale	1
Titlul II. Definiții generale aplicabile administrației publice	14
Titlul III. Principii generale aplicabile administrației publice	89
Partea a II-a. Administrația publică centrală	111
Titlul I. Guvernul	114
Capitolul I. Rolul și funcțiile Guvernului	114
Capitolul II. Organizarea Guvernului	125
Secțiunea 1. Dispoziții generale	125
Secțiunea a 2-a. Aparatul de lucru al Guvernului	137
Capitolul III. Funcționarea Guvernului	158
Secțiunea 1. Principalele atribuții ale Guvernului	158
Secțiunea a 2-a. Rolul și atribuțiile prim-ministrului	173
Secțiunea a 3-a. Ședințele Guvernului	192
Secțiunea a 4-a. Actele Guvernului	198
Capitolul IV. Exercițarea mandatului de membru al Guvernului	216
Capitolul V. Răspunderea Guvernului	259
Titlul II. Administrația publică centrală de specialitate	274
Capitolul I. Dispoziții generale	274
Capitolul II. Conducerea ministerelor	288
Capitolul III. Organizarea și funcționarea ministerelor	312

Capitolul IV. Alte organe de specialitate ale administrației publice centrale.....	324
Titlul III. Autoritățile administrative autonome	332
Bibliografie.....	351
Index.....	361

Prefață

Redactarea unui comentariu al Codului administrativ reprezintă, în primul rând, o datorie de suflet, față de calitatea de *expert cheie* pe care am avut-o în echipa de asistență tehnică a Proiectului „Un cadru legislativ mai coerent pentru o administrație publică mai eficientă”, finanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative (P.O.D.C.A.) având ca obiectiv principal, elaborarea Proiectului Codului administrativ al României. Se întâmpla în anul 2011, dar pentru ca „visul să devină realitate” au trecut mai bine de 8 ani, în care proiectul actului normativ a fost supus unor dezbateri utile și constructive în cadrul unui grup de lucru format din numeroși specialiști în domeniu.

În al doilea rând, răspundem solicitării Editurii C.H. Beck, cu care am colaborat de-a lungul timpului, în cariera de cadru didactic la Facultatea de Drept a Universității din București, în domeniul Dreptului administrativ, un domeniu aparent mai puțin atractiv, dar a cărui relevanță practică este de necontestat, mai ales, prin numărul covârșitor de litigii din instanțele de contencios administrativ. Or, în aceste dosare se regăesc, într-o manieră sau alta, toate instituțiile fundamentale ale acestei ramuri a dreptului, a cărui cunoaștere și înțelegere corectă conferă arta guvernării pentru cei care și-o asumă.

Dincolo de constanța dezbaterii acestei tematici de decenii, în doctrina administrativă, în contextul susținerii necesității și a unui proiect de Cod de procedură administrativă, istoria proiectului Codului administrativ nu a început în al doilea deceniu al acestui secol.

În epoca postdecembristă, originile proiectului se regăesc la începutul secolului și mileniului actual, când la Sibiu, în cadrul Centrului Teritorial de Formare Continuă pentru Administrația Publică Locală, cu sprijinul Academiei Funcționarilor Publici din Germania, un colectiv de specialiști a elaborat tezele unui proiect al Codului de procedură administrativă realizând și un anteproiect al Codului administrativ al României, prin reunirea actelor normative privitoare la organizarea și funcționarea autorităților administrației publice, la statutul funcționarilor publici, la proprietatea publică și privată a statului sau unităților administrativ-teritoriale și la serviciile publice.

op. cit.	- opera citată
p.	- pagina
P.O.D.C.A.	- Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative
pct.	- punct(ul)
RDP	- Revista de Drept Public
s.n.	- sublinierea noastră
SCJ	- revista Studii și Cercetări Juridice
SDR	- revista Studii de Drept Românesc
urm.	- următoarele
vol.	- volum(ul)

PARTEA I

Dispoziții generale

Titlul I

Dispoziții generale

Art. 1. Obiectul de reglementare

(1) Prezentul cod reglementează cadrul general pentru organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor administrației publice, statutul personalului din cadrul acestora, răspunderea administrativă, serviciile publice, precum și unele reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale.

(2) Prezentul Cod se completează cu Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, precum și cu alte reglementări de drept comun aplicabile în materie.

Legislație relevantă:

1. **Națională:** Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată (M.Of. nr. 505 din 15 iulie 2011), Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004)

2. **Jurisprudență I.C.C.J.:** Decizia nr. 26/2014 (M.Of. nr. 24 din 13 ianuarie 2015)

Comentariu

Codul administrativ reprezintă o noutate absolută pentru sistemul de drept românesc, motiv pentru care utilizarea sintagmei „Noul Cod” cu referire la acesta este improprie. Este primul cod în materie și nu un nou Cod. 1

Codul administrativ ne oferă o varietate de corelări între mai multe dispoziții ale sale, aspect ce conferă un caracter omogen reglementării privitoare la Administrația publică din România. 2

În prima lucrare apărută în doctrină consacrată unei examinări a Codului administrativ, pe capitole, inclusiv prin identificarea elementelor de noutate aduse de acesta, este criticată utilizarea aceleiași denumiri (*Dispoziții generale* – n.n.) atât pentru denumirea *primei părți*, cât și pentru denumirea *primului titlu*, sub aspectul tehnicii de reglementare. Se propune 3

de *lege ferenda* schimbarea denumirii *titlului* cu formularea mai adecvată conținutului, și anume: „*Obiect de reglementare. Subiectele la care se referă*” (V. Vedinaș, Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative, ed. a 3-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2021, p. 26).

- 4 În raport cu aceeași critică s-a mai susținut că, nu se poate ști dacă aceste dispoziții cu caracter general sunt numai cele din Titlul I sau din întreaga Parte I, care include și celelalte două titluri (II și III) (A. Trăilescu, Unele considerații referitoare la sfera obiectului de reglementare și domeniul de aplicare ale Codului administrativ, în RDP nr. 3-4/2020, p. 55).
- 5 Potrivit regulilor de tehnică legislativă, primul alineat al art. 1 consacră **obiectul său de reglementare** care reunește, din perspectiva dreptului substanțial, instituții fundamentale ale dreptului administrativ, și anume:
- 6 1. *Autoritățile care realizează activitatea de administrație publică* sunt consacrate în principal sub aspectul organizării și funcționării, a actelor adoptate/emise și a răspunderii lor. Reglementarea nu se referă însă la Președintele României, ca autoritate publică a puterii executive, alături de Guvern, statutul său juridic beneficiind de o consacrare constituțională, atât sub aspectul atribuțiilor, cât și al actelor emise în exercitarea acestora și a răspunderii sale.
- 7 2. *Personalul din administrație*. Ca element de noutate, Codul administrativ nu s-a rezumat doar la preluarea conținutului vechii legi privind Statutul funcționarilor publici, ci și sub unele aspecte, Codul conține prevederi referitoare la personalul contractual din administrație, inclusiv la personalul cu funcții de conducere în baza unui contract de management.
- 8 3. *Răspunderea administrativă* este introdusă pentru prima dată în legislația românească, dintr-o perspectivă generală, cu dificultățile inerente unui început de legiferare în acest domeniu.
- 9 4. *Serviciile publice* sunt reglementate, în principal, din perspectiva legislației Uniunii Europene în materie, doctrina administrativă fiind relativ restrânsă cu privire la această tematică, în condițiile în care, administrația poate fi privită și ca activitatea de prestare a unor servicii publice, un ansamblu de servicii publice (A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 12).
- 10 5. *Proprietatea publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale* este consacrată, în principal, din perspectiva activității

autorităților administrației publice care o „gestionează”, ca norme complementare dispozițiilor deja existente în Codul civil.

Avem rezerve cu privire la utilizarea sintagmei „*autoritățile și instituțiile administrației publice*” care se regăsește în multe dispoziții ulterioare, chiar în raport cu unele din definițiile consacrate în art. 5 C.adm. Ne referim la noțiunea de *autoritate a administrației publice*, pe de-o parte, și la noțiunea de *instituție publică*, pe de altă parte, noțiuni pe care le vom analiza în detaliu, cu ocazia comentării lor. Este motivul pentru care propunem de *lege ferenda*, ca prin legea de aprobare a Codului administrativ să fie înlocuită sintagma *autoritățile și instituțiile administrației publice*” cu sintagma „*autoritățile administrației publice și instituțiile publice*”.

Într-o analiză a acestui prim articol din Codul administrativ se face referire la categoriile *de raporturi juridice* care sunt supuse reglementării în acest act normativ (A. Trăilescu, loc. cit., în RDP nr. 3-4/2020, p. 55 și urm.).

Al doilea alineat al art. 1 face trimitere la dispozițiile Codului civil, privit ca drept comun, în general, ce completează normele Codului administrativ, în raport cu caracterul acestuia de drept exorbitant, autoritățile publice acționând în baza prerogativelor de putere publică de care dispun, a *regimului de putere publică* definit la rândul său, în art. 5, consacrat unor definiții.

Oricât de „exorbitant” (sau derogator de la dreptul comun) ar fi dreptul administrativ – susține un autor de drept civil – el nu este un scop în sine, ci un instrument aflat în slujba cetățeanului, trebuind să respecte drepturile și libertățile fundamentale ale omului, astfel încât el este, în realitate și, mai ales, într-un regim de democrație constituțională, guvernată de principiul supremației dreptului, *subordonat intereselor particularilor care nu pot fi sacrificate sub pretextul salvagădării „interesului public”* (M. Nicolae, Drept civil. Teoria generală, Vol. I. Teoria dreptului civil, Ed. Solomon, București, 2017, p. 117).

În acord cu prima parte a teoriei de mai sus, teza finală a priorității interesului particular în raport cu interesul public nu poate fi acceptată prin raportare la esența dreptului administrativ. De altfel, chiar într-un articol ulterior, Codul administrativ consacră expres, *principiul satisfacerii interesului public*, înaintea celui individual sau de grup.

Fără a intra în alte detalii, perioada de pandemie prin care a trecut România, statele europene, majoritatea țărilor lumii, cu foarte puține excepții, în anii 2020-2022, s-a caracterizat prin instituirea unui regim de

restrângere a drepturilor și libertăților cetățenești, și implicit a interesului particularilor în favoarea interesului public, în general, a „binelui comun”.

17 Și din perspectivă jurisprudențială, Înalta Curte de Casație și Justiție, completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept în materie penală, prin Decizia nr. 26/2014 a subliniat că, noțiunea de *funcție publică* se află în strânsă corelație cu noțiunea de *interes public*, ambele urmărind satisfacerea trebuințelor de interes general, în baza prerogativelor constituționale care fac să prevaleze interesul public față de cel privat, iar în exercitarea funcției, funcționarul public are îndatorirea de a considera interesul public mai presus de interesul personal.

18 Actualul Cod civil, la care face trimitere expresă art. 1 alin. (2) C.adm., bazat pe o concepție „monistă” asupra raporturilor dintre particulari (și nu numai) a reformat dreptul privat tradițional – apreciază același autor de drept civil – punând bazele unei noi ordini juridice, a abrogat Codul familiei, (re)încorporând instituțiile acestuia, a suprimat distincția anacronică dintre obligații civile și obligații comerciale, a extins regimul bunurilor și al obligațiilor și în cazul bunurilor publice și al obligațiilor de sorginte administrativă, consacrand, *in terminis*, caracterul de drept comun pentru toate domeniile la care se referă litera sau spiritul dispozițiilor sale (M. Nicolae, op. cit., vol. I, 2017, p. 27).

19 În ceea ce privește „extinderea regimului bunurilor și al obligațiilor și în cazul bunurilor publice”, după cum vom arăta pe larg, într-un volum ulterior, în comentariul părții consacrate proprietății publice și private a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, acestea sunt „gestionate”, în totalitate, de autorități ale administrației publice, prioritate având dispozițiile Codului administrativ, sub acest aspect.

20 Mai amintim, în acest context, și art. 28 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, având ca titlu marginal, **Completarea cu dreptul comun**, care la alin. (1) prevede: „Dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului civil și cu cele ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte”.

Art. 2. Autoritățile administrației publice centrale

(1) **Autoritățile administrației publice centrale sunt: Guvernul, ministerele, alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor, autoritățile administrative autonome.**

(2) **Organizarea și funcționarea structurilor de specialitate înființate pentru exercitarea de către Președintele României a prerogativelor care îi sunt stabilite prin Constituția României, republicată, sunt reglementate prin lege specială.**

Legislație relevantă: Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Președintelui României (M.Of. nr. 372 din 18 mai 2017), Constituția României, republicată (M.Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003).

Sumar

§1. Autoritățile administrației publice centrale	5
§2. Administrația publică centrală de specialitate	7

Comentariu

§1. Autoritățile administrației publice centrale

În acord cu titlul marginal, art. 2 al Codului administrativ enumeră **1** **autoritățile administrației publice centrale** reglementate în cuprinsul său, corespunzător prevederilor constituționale în materie.

Observăm că din enumerarea menționată în art. 2 alin. (1) lipsește **2** unul din cei doi membri ai executivului bicefal consacrat de sistemul constituțional românesc, și anume Președintele României. În perioada de elaborare a proiectului de Cod s-au purtat îndelungi discuții cu privire la utilitatea introducerii unor prevederi care să clarifice măcar unele dintre divergențele apărute de-a lungul vremii în aplicarea unor dispoziții constituționale care reglementează raporturi dintre șeful statului și alte autorități de rang constituțional ce exercită clasicele funcții ale statului.

În acest sens au avut loc întâlniri la nivelul Administrației prezidențiale; **3** de asemenea, într-o vizită de lucru în Franța, la Paris s-au purtat discuții cu înalți demnitari cu privire la aceste aspecte și de fiecare dată s-a argumentat necesitatea de a lăsa funcția supremă în stat, în spațiul constituțional unde este consacrată, interpretarea normelor fundamentale trebuind să fie una flexibilă, adecvată fiecărei perioade de evoluție a societății românești.

Prin urmare, după îndelungi dezbateri și reflecții pe această temă, **4** proiectul Codului administrativ s-a rezumat la o simplă trimitere la legea

specială, în ce privește „organizarea și funcționarea structurilor de specialitate” înființate cu scopul exercitării de către Președintele României a prerogativelor sale stabilite de Constituția României.

- 5 Legea specială în materie este Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Președintelui României, republicată în 2017. Ea consacră funcțiile de conducere specifice din cadrul Administrației prezidențiale, și anume cea de *consilier prezidențial*, cu rang de ministru și cea de *consilier de stat*, cu rang de secretar de stat. Numirea sau eliberarea din funcție a consilierilor prezidențiali se face de către Președintele României. Numirea sau eliberarea din celelalte funcții ale Administrației prezidențiale se face potrivit unui Regulament, la care se referă legea, publicat pe site-ul Administrației Prezidențiale.
- 6 Personalul Administrației prezidențiale este alcătuit din persoane detașate, la cererea Președintelui României, din ministere și alte autorități publice, precum și din persoane încadrate direct pe funcțiile sau posturile pe care urmează să le îndeplinească. Potrivit unor modificări aduse Legii nr. 47/1994, în anul 2001, personalul Administrației prezidențiale poate fi încadrat numai pe baza încrederii acordate de Președintele României și cu condiția *semnării unui angajament de loialitate*. Retragerea încrederii are ca efect revocarea încadrării, precum și încetarea detașării, eliberarea sau destituirea din funcție ori desfacerea contractului de muncă, după caz. Aceste prevederi se aplică și personalului de ordine și pază afectat Administrației prezidențiale.
- 7 Aceste prevederi introduse cu mai bine de două decenii în urmă pun în evidență caracterul „politic” al numirilor în funcție de la nivelul Administrației prezidențiale. Cu alte cuvinte, „Președintele vine și pleacă cu personalul său”.
- 8 În sfârșit, Legea nr. 47/1994 mai conține și dispoziții referitoare la *relațiile de colaborare* pe care Administrația prezidențială le stabilește cu autoritățile publice. Potrivit unei modificări din anul 2016: „*Ordonatorul principal de credite al Administrației prezidențiale este desemnat de Președintele României în condițiile legii*”.
- 9 Pentru a pune în evidență autoritățile administrației publice enumerate în art. 2 alin. (1) C.adm., analiza trebuie să pornească de la titlul al III-lea din Constituția României, republicată, denumit *Autoritățile publice* cuprinzând șase capitole privitoare la autoritățile care realizează clasicele funcții ale statului: *Parlamentul* ce reprezintă autoritatea legiuitoare,

Președintele României și Guvernul ce compun puterea executivă, alături de *administrația publică* reprezentând autoritatea executivă în sens larg și *autoritatea judecătorească*. Un capitol relevant privește *raporturile Parlamentului cu Guvernul*.

Nu doar din modul de sistematizare, dar și din formulările unor texte rezultă că sfera *administrației publice* este mai mare decât sfera autorităților publice reglementate în capitolul V al titlului III din Constituție, denumit *Administrația publică*. Astfel, din formularea art. 111 din Constituție rezultă că și Guvernul este „organ al administrației publice” și, deci, *autoritate a administrației publice*, noțiunile de organ și autoritate fiind sinonime, Guvernul fiind însă reglementat în capitolul III din Titlul III (*A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 65).

§2. Administrația publică centrală de specialitate

Din coroborarea prevederilor art. 116 și art. 117 din Constituția României, republicată, rezultă că **administrația publică centrală de specialitate** se compune din *ministere, alte organe de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor și autorități administrative autonome*.

Prin urmare, în sistemul constituțional românesc, **administrația publică centrală de specialitate** cuprinde două mari categorii de organe de stat, clasificate din punct de vedere al statutului lor și al raporturilor pe care le stabilesc cu alte autorități publice: *organe centrale de specialitate subordonate* (în care se includ, pe lângă ministere și alte organe centrale, subordonate fie Guvernului, fie ministerelor, numite agenții, autorități, oficii, comisii, departamente etc.) și *organe centrale de specialitate autonome, care nu se află în raporturi de subordonare față de alte autorități publice* (*V. Vedinaș*, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 266).

Ministerele sunt o categorie de organe centrale de specialitate ale administrației publice, a căror trăsătură definitorie constă în faptul că se pot organiza numai în subordinea Guvernului, potrivit art. 116 alin. (1) din Constituție [*V. Vedinaș*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 995].

În România, **ministerele** formează al doilea eșalon al sistemului administrației publice, fiind organele centrale de specialitate care conduc și

coordonează administrația publică în diferite domenii și ramuri de activitate (D. Apostol Tofan, Drept administrativ, vol. I, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 219).

- 15 Numărul lor este determinat de volumul sarcinilor administrației publice într-un domeniu sau altul de activitate, dar și de concepțiile și interesele politice ce se manifestă la cei aflați la guvernare. Numărul ministerelor se poate schimba prin contopire sau divizare, prin înființare sau desființare. Un număr prea mare de ministere împovărează bugetul statului, iar coordonarea este dificilă. Și un număr mic de ministere creează dificultăți prin blocajul care se produce prin aglomerarea miniștrilor responsabili cu prea multe probleme din domeniul pe care îl conduc (I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur, Drept administrativ, ed. a 3-a revizuită și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 201).
- 16 În afara ministerelor există și alte organe centrale de specialitate ce se pot organiza în subordinea Guvernului, a ministerelor sau ca autorități administrative autonome, misiunea acestora ca și a ministerelor fiind aceea de a executa legile în domeniile lor de activitate (I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, ed. a 15-a, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 246).
- 17 În ceea ce privește organizarea administrației centrale autonome, Constituția stabilește în art. 117 alin. (3), principiul potrivit căruia „autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică”. Cu titlu de exemplu, enumerăm printre autoritățile administrative autonome: Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Banca Națională a României, Consiliul Național al Audiovizualului, Agenția Națională de Integritate etc.
- 18 Autoritățile administrative autonome au organe proprii de conducere stabilite prin actul de înființare, o structură organizatorică proprie și atribuții de specialitate prin care se deosebesc de celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale (E. Bălan, Instituții administrative, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 91).
- 19 Organizarea în țara noastră a unor asemenea autorități cu atribuții de control sau de coordonare, independente de Guvern, se înscrie în tendința generală ce caracterizează legislația occidentală a ultimelor decenii, și anume creșterea numerică a autorităților administrative independente, create la nivel central, autonome față de Guvern și, uneori, față de șeful Statului (R.N. Petrescu, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 127).

Literatura de specialitate se referă în mod obișnuit la *administrația de stat* și *administrația locală* ce compun administrația publică și permit identificarea cel puțin în plan teoretic a unui sistem al organizării administrației publice, cu precizarea că, inclusiv la nivelul autorităților administrației publice locale se exercită unele atribuții de natură statală, sub aspect material, funcțional (D. Apostol Tofan, op. cit., vol. I, 2020, p. 100).

După cum vom constata cu ocazia analizei art. 5 consacrat unor definiții privitoare la noțiuni fundamentale pentru dreptul administrativ, la lit. c) este definită noțiunea de *administrație publică centrală*, din perspectiva sensului său material, funcțional, al conținutului activității.

La rândul său, Președintele României are prevăzute atribuții de natură administrativă, cum ar fi: apărarea țării, asigurarea ordinii publice etc. de unde concluzia că Președintele este o autoritate a administrației publice, mai precis a administrației de stat, deși este reglementat în capitolul al doilea, un capitol distinct din titlul III din Constituție (A. Iorgovan, op. cit., vol. I, 2005, p. 65).

Președintele României este singura autoritate a puterii executive, din sfera administrației publice ale cărei atribuții sunt prevăzute chiar prin Legea fundamentală, motiv pentru care Codul administrativ se rezumă în cazul acestuia, în alin. (2) al art. 2, la a face trimitere la legea specială în materie care este așa cum deja am arătat, Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Președintelui României, republicată.

Și totuși, **autoritățile publice** consacrate în Titlul III din Constituție fiind reglementate dominant din perspectiva *raporturilor existente între ele*, în contextul reglementării ulterioare a Guvernului, în Partea a II-a, capitolul IV din Codul administrativ sunt puse în valoare raporturile dintre Președintele României și premier consacrate în art. 85 alin. (2) și (3) din Constituție privind numirea și revocarea unor membri ai Guvernului, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului, fiind stabilite termene exprese pentru exercitarea acestor prerogative. Pe de-o parte, se poate susține că se adaugă la Legea fundamentală, pe de altă parte, prin introducerea acestor termene după cum vom arăta se încearcă rezolvarea unor probleme apărute de-a lungul vremii, în aplicarea prevederilor constituționale, cărora nici Curtea Constituțională nu le-a putut identifica în timp vreo soluție viabilă.

Art. 3. Autoritățile administrației publice locale

Autoritățile administrației publice locale sunt: consiliile locale, primarii și consiliile județene.

Legislație relevantă:

1. Națională: Constituția României, republicată (M.Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003), Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali (M.Of. nr. 349 din 20 mai 2015)

2. Jurisprudență CCR: DCC nr. 305/2008 (M.Of. nr. 213 din 20 martie 2008)

Sumar

§1. Fundamente constituționale.....	10
§2. Tehnica diferită de reglementare a autorităților administrației publice locale	11

Comentariu

§1. Fundamente constituționale

- 1 Art. 121 alin. (1) din Constituție consacră *autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe, și anume consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii*. Art. 122 alin. (1) consacră consiliul județean ca reprezentând *„autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orașenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean”*.
- 2 În acord cu titlul marginal, art. 3 C.adm. enumeră **autoritățile administrației publice locale** corespunzător prevederilor constituționale în materie.
- 3 Asemenea autorităților ce compun **administrația locală de bază** (consiliile locale și primarii, s.n.) și consiliul județean ce reprezintă **administrație locală intermediară** „este ales și funcționează în condițiile legii”.
- 4 Alegerea acestor autorități este reglementată prin Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu precizarea că, ultimele două acte normative menționate în titlul ei sunt abrogate și preluate integral în Codul administrativ.

Legea nr. 115/2015 stabilește principiul alegerii **autorităților administrației publice locale** prin *vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat*. „*Consiliile locale și consiliile județene se aleg pe circumscripții electorale, pe baza scrutinului de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale. Primarii comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București și primarul general al municipiului București, precum și președinții consiliilor județene se aleg pe circumscripții electorale prin scrutin uninominal. Viceprimarii, precum și vicepreședinții consiliilor județene se aleg prin vot indirect de către consiliile locale, respectiv consiliile județene”*.

§2. Tehnica diferită de reglementare a autorităților administrației publice locale

În literatura de specialitate a fost semnalată tehnica diferită de reglementare a autorităților administrației publice locale constituite la nivelul de bază (comună, oraș) și la cel intermediar (județ). Astfel, pentru nivelul de bază, constituantul consacră reglementări atât pentru autoritățile deliberative (*consiliile locale*), cât și pentru autoritățile executive (*primarii*). În schimb, pentru nivelul intermediar, legea fundamentală prevede reglementări numai pentru autoritatea deliberativă, respectiv, *consiliul județean*. Un rol executiv la nivelul administrației județene are însă și *președintele consiliului județean* căruia, până la revizuirea din 2003 nu îi era consacrată nicio dispoziție. Abia în 2003, președintele consiliului județean este menționat expres, dar nu în articolul care reglementează consiliul județean, ci în art. 123 care reglementează prefectul (*V. Vedinaș, M. Enache*, în Constituția României. Comentariu pe articole, 2022, p. 1096 și urm.).

În consecință, față de conținutul art. 122 din Constituția republicată ce se referă doar la *consiliul județean*, de-a lungul vremii a fost pusă în discuție constituționalitatea acestei autorități a administrației publice locale de la nivelul județului, existând în anul 2008, urmare a alegerii directe a președintelui consiliului județean, o sesizare a Curții Constituționale, în acest sens. Prin DCC nr. 305/2008, sesizarea a fost respinsă ca neîntemeiată, în ansamblul ei, argumentându-se cu privire la neconstituționalitatea alegerii prin vot uninominal a președintelui consiliului județean, astfel: „*Dispozițiile legale criticate sunt reglementări de susținere a dispozițiilor constituționale privitoare la autonomia locală, în virtutea cărora alegerea*

prin vot uninominal a președintelui consiliului județean este rezultatul votului popular și nu al unor tranzacții politice ale competitorilor electorali”.

- 8 Potrivit doctrinei, *președintele consiliului județean* reprezintă o *autoritate administrativ-executivă, distinctă, stabilită de legiuitor* care, pe lângă atribuțiile de conducere a lucrărilor consiliului județean, dispune și de atribuții proprii (*I. Vida, I.C. Vida, Puterea executivă și administrația publică*, ed. a 2-a, Ed. Cordial Lex, Cluj Napoca, 2012, p. 407).
- 9 Prin urmare, Codul administrativ menține această ambiguitate legislativă privitoare la președintele consiliului județean, probabil din prudență față de prevederile Legii fundamentale. Cu toate acestea, deși art. 3 enumeră ca **autorități ale administrației publice locale** doar *consiliile locale, primarii și consiliile județene*, în schimb, art. 5 lit. n) pe care îl vom analiza ulterior, enumeră ca **autorități executive la nivelul unităților administrativ-teritoriale** atât *primarii*, cât și *președintele consiliului județean*. Este o lipsă de corelație între cele două prevederi care s-ar impune a fi corectată prin legea de aprobare a O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, în sensul completării enumerării de la art. 3 cu *președintele consiliului județean*, propunere care se regăsește deja în doctrină (*V. Vedinaș*, în Codul administrativ adnotat, 2021, p. 27).
- 10 Este necesar ca în perspectiva unei viitoare revizuirii constituționale să fie completat art. 121 din Legea fundamentală în același sens, existând numeroase argumente în favoarea unei asemenea poziții asupra cărora vom reveni în contextul comentării dispozițiilor referitoare la administrația publică locală, într-un volum ulterior.

Art. 4. Domeniul de aplicare

Prezentul cod se aplică în activitatea autorităților și instituțiilor administrației publice, în raporturile dintre autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și în raporturile acestora cu alte subiecte de drept public sau privat.

Comentariu

- 1 În conținutul acestui articol este stabilit domeniul de aplicare al codului în sensul sferei de întindere a prevederilor sale.
- 2 Pentru considerentele reținute în comentariul primului articol reiterăm rezerva noastră față de utilizarea sintagmei „*autoritățile și instituțiile administrației publice*” în locul formulării mai adecvate chiar în raport cu

noțiunile definite în art. 5, „*autoritățile administrației publice și instituțiile publice*”. Nu avem obiecții, însă, față de sintagma „*autoritățile și instituțiile publice*” utilizată de asemenea, în Codul administrativ, cu predilecție în Partea a VI-a.

Și în ce privește referirea la *raporturile dintre autoritățile și instituțiile administrației publice* s-ar impune reformularea acesteia în sensul menționării *raporturilor dintre autoritățile administrației publice și instituțiile publice*. La rândul lor, aceste structuri aflate în sfera puterii executive și, implicit, a sistemului organizării administrației publice pot stabili raporturi fie cu alte persoane juridice de drept public, fie cu alte persoane juridice de drept privat ce intră sub incidența prevederilor Codului administrativ.

În literatura de specialitate se arată că acest text se referă la sferile (palierale) activității administrației publice în care iau naștere raporturile juridice supuse dispozițiilor Codului administrativ. Potrivit acestui criteriu, raporturile juridice administrative pot fi clasificate în trei categorii: raporturi juridice care au loc în interiorul autorităților administrației publice; raporturi juridice care intervin între aceste autorități (instituții publice) și raporturi juridice care se desfășoară între aceste autorități (instituții publice și particulari (*A. Trăilescu*, loc. cit., în RDP nr. 3-4/2020, p. 60).

Titlul II

Definiții generale aplicabile administrației publice

Art. 5. Definiții generale

În înțelesul prezentului cod, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

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

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

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

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

e) *abrogată*;

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

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

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

i) *asociațiile de dezvoltare intercomunitară* - structurile de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat și de utilitate publică, înființate,

Definiții generale aplicabile administrației publice

Art. 5

în condițiile legii, de unitățile administrativ-teritoriale pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori pentru furnizarea în comun a unor servicii publice;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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