

**Cezar Corneliu Manda**

# **Manualul colectivităților locale din România**

## **Aspecte teoretice și aplicații practice**

**Ediția 2****- revizuită și adăugită -****Editura C.H. Beck  
București 2026**

## Cuprins

<b>Cuvânt-înainte .....</b>	<b>VII</b>
<b>Listă de abrevieri .....</b>	<b>XI</b>
<b>Capitolul I. Colectivitățile teritoriale din România .....</b>	<b>1</b>
Secțiunea 1. Noțiunea și accepțiunile colectivităților locale .....	1
Secțiunea a 2-a. Colectivitățile locale și statut .....	2
Secțiunea a 3-a. Statutul colectivităților locale .....	5
<b>Capitolul II. Administrația colectivităților locale în sistemul administrației publice românești .....</b>	<b>10</b>
Secțiunea 1. Noțiunea de administrație locală .....	10
Secțiunea a 2-a. Sfera administrației publice locale și regimul aplicabil .....	12
Secțiunea a 3-a. Rolul și funcțiile administrației publice locale .....	15
Secțiunea a 4-a. Regimul constituțional al administrației publice locale .....	17
<b>Capitolul III. Organizarea administrației publice locale pe baza principiului autonomiei locale și a descentralizării serviciilor publice .....</b>	<b>21</b>
Secțiunea 1. Delimitări conceptuale și trăsături distinctive ale autonomiei locale .....	21
Secțiunea a 2-a. Autonomia locală și principiul descentralizării serviciilor publice .....	25
Secțiunea a 3-a. Relația autonomiei locale cu alte principii .....	27
§1. Principiul eligibilității .....	27
§2. Principiul legalității .....	30
§3. Principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit. Instituția referendumului local .....	31
§4. Principiul subsidiarității .....	34
Secțiunea a 4-a. Regimul general al autonomiei locale .....	36
<b>Capitolul IV. Autoritățile administrației publice locale și mandatul aleșilor .....</b>	<b>41</b>
Secțiunea 1. Identificarea, rolul și natura autorităților locale .....	41
Secțiunea a 2-a. Organizarea Consiliilor locale și județene .....	45
Secțiunea a 3-a. Desfășurarea ședințelor și procedura de funcționare a Consiliilor și a structurilor lor interne .....	50
Secțiunea a 4-a. Elemente ale mandatului aleșilor locali .....	55
§1. Generalitatea mandatului aleșilor locali .....	57
§2. Independența mandatului aleșilor locali .....	57
§3. Irevocabilitatea mandatului aleșilor locali .....	58
Secțiunea a 5-a. Conținutul și protecția mandatului aleșilor locali .....	63

<b>Capitolul V. Competența autorităților administrației publice locale.....</b>	<b>71</b>
Secțiunea 1. Noțiunea, tipologia și caracteristicile competențelor .....	71
Secțiunea a 2-a. Clasificarea atribuțiilor autorităților administrației publice locale.....	74
Secțiunea a 3-a. Repartizarea competențelor între stat și colectivitățile teritoriale.....	78
<b>Capitolul VI. Activitatea autorităților administrației publice locale .....</b>	<b>80</b>
Secțiunea 1. Noțiunea, clasificarea și formele de elaborare a actelor administrative la nivel local.....	80
Secțiunea a 2-a. Efectele actelor administrației publice locale.....	88
Secțiunea a 3-a. Locul actelor administrative locale în ordinea normativă a statului.....	91
<b>Capitolul VII. Controlul administrației publice locale.....</b>	<b>94</b>
Secțiunea 1. Necesitatea și scopul controlului administrației locale .....	94
Secțiunea a 2-a. Tutela administrativă. Caracteristici .....	97
Secțiunea a 3-a. Procedura și rolul prefectului în exercitarea controlului .....	100
<b>Exerciții și aplicații practice.....</b>	<b>109</b>
A. Explicații și exemple .....	109
B. Întrebări și răspunsuri .....	122
C. De reținut!.....	127
D. Studii de caz .....	132
E. Teste.....	134
E1. Teste rezolvate .....	134
E2. Teste de autoevaluare.....	135
<b>Bibliografie.....</b>	<b>137</b>

## Capitolul I

### Colectivitățile teritoriale din România

- ❖ Noțiuni și accepțiuni
- ❖ Colectivitățile locale și statul
- ❖ Statutul colectivităților locale

#### Secțiunea 1. Noțiunea și accepțiunile colectivităților locale

Termenul de **colectivitate**, care provine din francezul *collectivité*, desemnează un **grup de oameni care duc o viață colectivă, trăiesc și muncesc în comun**.<sup>1</sup> Termenul este sinonim cu cel de **comunitate umană** sau de **comunitate**.<sup>2</sup> Pot fi considerate **comunități** toate formele de viață socială din care individul face parte prin naștere: familie, grup de rudenie, apartenență etnică sau naționalitate, limbă maternă, localitate, cetățenie, religie etc.

Comunitate poate fi, de asemenea, o localitate rurală sau un grup de localități (comunitate teritorială), o grupare profesională, membrii unei rezidențe (cămin, spital, internat), o asociație, un tip de organizare socială într-un spațiu delimitat (cartier, bloc, mahala), dar și o rețea de interese, structurată ierarhic, de pildă, comunitățile oamenilor de afaceri, comunitățile științifice etc.

Totuși, în acest cadru, trebuie să distingem clar două modalități de viață socială omenească: **una primordială**, absolut necesară existenței umane ca atare, independent de voința și conștiința participanților care se nasc și cresc în cadrul ei, numită **comunitate** (cu posibilitatea de a deveni mai târziu conștientă și acceptată). Alta, **derivată, secundară**, posibilă numai pe baza și în cuprinsul celei dintâi, care depinde, într-o măsură oarecare, de voința și aspirațiile celor care participă, numită convențional, **grupare**. Terminologia variază, însă, după epoci și curente – **comunitate și societate, comunitate și asociație, grupuri primare și grupuri derivate** etc., dar, în esența lor, faptele sunt aceleași.

De remarcat că **o colectivitate** de orice fel (familie, colectivitate locală, stat) se prezintă, de regulă, ca **o unitate**, ca un **întreg**, cu *o structură ireductibilă la indivizii componenți*. Fenomenul acesta nu derivă însă din contopirea sau anihilarea indivi-

<sup>1</sup> A se vedea Mic Dicționar Enciclopedic, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1978, p. 213; Dicționar explicativ al limbii române, Ed. Academiei RSR, 1975, p. 171.

<sup>2</sup> În acest sens, a se vedea *D. Miller* (coord.), Enciclopedia gândirii politice, Ed. Humanitas, București, 2000, p. 122 și urm., unde se menționează conceptul de *comunitate* ca „totalitatea cetățenilor cu drepturi egale asupra pământului” și, ca atare, termenul de „localitate” era sinonim cu cel de „comunitate”.

zilor ca atare, ci din **asocierea, cooperarea și solidaritatea acestora, din integrarea indivizilor în colectivitate.**<sup>1</sup>

**Noțiunea de colectivitate locală** are mai multe semnificații. Astfel, în doctrina românească ea reprezintă *o populațiune prezentă și viitoare, stabilită pe o porțiune anumită din teritoriul statului, cu interese colective și permanente deosebite de cele ale statului.*<sup>2</sup>

Colectivitatea locală mai este privită și în ipostaza de *grupări omenești din localitate*<sup>3</sup> sau ca *locuitori dintr-o fracțiune geografică ce reprezintă o porțiune din teritoriul unui stat,*<sup>4</sup> ori, în accepțiunea de unitate administrativ-teritorială, având calitatea de subiect al raportului de drept constituțional, *de grupuri de populație organizate pe teritoriu.*<sup>5</sup>

Există folosită și expresia de **colectivități teritoriale locale**, adică cetățenii, *populația care trăiește pe o anumită porțiune a teritoriului de stat, existând o organizare juridică administrativă și interese publice locale proprii, distincte.*<sup>6</sup>

## Secțiunea a 2-a. Colectivitățile locale și statul

**Colectivitățile locale** erau concepute, în perioada interbelică, în două moduri de organizare. Pe de o parte, colectivitățile locale erau **dezmembrăminte ale statului**, simple circumscripții teritoriale ridicate la rangul de persoane juridice,<sup>7</sup> iar pe de altă parte, ca **societăți naturale**, la originea lor concomitente sau anterioare statului, care se bucură de drepturi pe care statul le-a recunoscut mai cu seamă decât le-a atribuit.<sup>8</sup>

Unii autori francezi definesc **colectivitățile teritoriale** ca fiind acele grupuri umane legate printr-o viață comună și aflate pe un același teritoriu<sup>9</sup> sau ansamblul format din toate grupele umane definite prin atașamentul față de un anumit teritoriu,

---

<sup>1</sup> T. Herseni, Sociologie, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1982, p. 513.

<sup>2</sup> P. Negulescu, Tratat de drept administrativ, Vol. I. Principii generale, ed. 4, Institutul de Arte Grafice „E. Mârvan”, București, 1934, p. 117.

<sup>3</sup> G. Alexianu, Curs de drept constituțional, vol. II, fascicola II, Ed. Casa Școalelor, București, 1930, p. 49.

<sup>4</sup> A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. 3, Ed. All Beck, București, 2001, p. 444.

<sup>5</sup> I. Muraru, E.-S. Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, ed. 9, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 33.

<sup>6</sup> C.-L. Popescu, Autonomia locală și integrarea europeană, Ed. All Beck, București, 1999, p. 33.

<sup>7</sup> A. Teodorescu, Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. 3, Institutul de Arte Grafice „Eminescu” S.A., București, 1929, p. 239.

<sup>8</sup> A. Teodorescu, Tratat de drept administrativ, vol. II, București, 1935, p. 285; I.G. Vintu, Comuna. Studiu critic și comparativ, Institutul de Arte Grafice „Bucovina”, București, 1928, p. 19 și urm.

<sup>9</sup> J. Rivero, J. Waline, Droit administratif, ed. 17, Dalloz, Paris, 1998, p. 47.

pe când un alt autor le consideră chiar **veritabile contraputeri**.<sup>1</sup> Alții caracterizează **colectivitățile locale printr-o vocație administrativă limitată** pentru fiecare dintre acestea la o parte din teritoriul național.<sup>2</sup>

Într-o altă opinie, **colectivitățile locale** (teritoriale) sunt **comunități umane speciale** ale poporului care constituie statul, **caracterizate prin atașamentul lor la o parte delimitată a teritoriului național, cu anumite interese** (sociale, culturale, economice, ecologice etc.) **care le sunt proprii**, dar similare cu interesele comunităților asemănătoare.<sup>3</sup>

În general, **toți autorii sunt de acord cu dubla natură a colectivităților locale**, în principal aceea de **colectivitate descentralizată și de circumscripție teritorială a statului**.

În acest sens, de pildă, un autor, referindu-se la comună, o definește ca pe o circumscripție administrativă ce constituie o *colectivitate locală*, o *colectivitate publică*, cu **personalitate juridică**, pentru că legea îi permite să fie titulară de drepturi și obligații și are instituite organe abilitate să acționeze în numele său. Aceasta este o **persoană de drept public** pentru că organele sale sunt investite cu **competență de putere publică**, iar activitățile sale sunt, în principiu, **supuse regulilor dreptului administrativ**. De asemenea, sunt subliniate și elementele esențiale ale unei colectivități, anume: **numele, teritoriul și populația, la care se adaugă reședința și sediul**.<sup>4</sup>

Apare astfel un **proces de teritorializare** a relațiilor sociale, culturale și economice, prin asocierea la acestea a unui întreg aparat de instituții, forme, simboluri, expresii, limbaje etc. Se creează, pe cale de consecință, *arii, zone, țări, ținuturi și regiuni* ai căror locuitori se caracterizează atât prin puternice **sentimente de apartenență la acestea**, cât și prin **interese colective distincte de cele statale**.

Totuși, expresia „colectivitate locală” nu ar fi deplină numai prin desemnarea sa ca un grup uman precizat prin atașamentul său la un anumit teritoriu, ci se impune și studierea relației acestui grup cu un alt grup mai mare. Cu alte cuvinte, putem vorbi de o **colectivitate locală** numai în raport cu **colectivitatea sau comunitatea națională**.

**Relația național/local** nu este o relație constantă, ci una specifică ce se fundamentează pe însăși diversitatea locală. În acest sens, *colectivitatea locală reprezintă o specificitate de raporturi economice, de relații de putere, de reprezentare ce evoluează în mod autonom, în funcție de o dinamică distinctă fiecărei colectivități în parte, precum și de o anumită relație de interdependență, în contextul căreia se poate vorbi de o expresie de solidaritate locală*. În doctrină, această specificitate este sintetizată prin noțiunile de **identitate locală și de sistem local**.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> A se vedea P. Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, ed. 16, Armand Colin, Paris, 1997, p. 48.

<sup>2</sup> J. Rivero, J. Waline, op. cit., p. 355.

<sup>3</sup> A se vedea E. Spiliotopoulos, Cuvânt-înainte la Constantin Bacoyannis, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, P.U. d'Aix-Marseille, Economica, Paris, 1993, p. 5.

<sup>4</sup> A se vedea F.-P. Benoit, *Collectivités Locales, Jurisprudence Generale*, Dalloz, Paris, 1984, p. 121 și urm.

<sup>5</sup> J. Chevallier, *Science administrative*, ed. 3, P.U.F., Paris, 2002, p. 383 și urm.

În România, în prezent, în conformitate cu prevederile art. 120 din Constituția României, republicată, prin **statuarea principiului autonomiei locale**, legiuitorul constituind un recunoscut unităților administrativ-teritoriale – **comuna, orașul și județul**<sup>1</sup> – **calitatea de colectivități locale** și, prin lege, de **persoane juridice de drept public**.<sup>2</sup> De asemenea, prin Codul administrativ s-a definit și **colectivitatea locală** ca fiind **totalitatea persoanelor fizice din unitatea administrativ-teritorială**.<sup>3</sup>

Aceste colectivități au fost organizate în două moduri, consacându-le, astfel, **dubla lor natură**,<sup>4</sup> pe de o parte, de **unități administrativ-teritoriale** create pentru gestionarea anumitor servicii ale statului (serviciile deconcentrate), dar și de **colectivități locale**, reprezentate prin autorități administrative proprii ce „realizează autonomia locală” (consiliile locale, primarii și consiliul județean) și prin care rezolvă, conduc și execută treburile publice locale.

**Autoritățile locale autonome, alese de colectivitățile locale**, chiar dacă sunt create de stat, *nu mai reprezintă însă puterea statală și nici nu mai sunt centre identice de difuziune a autorității statului, ci ele reprezintă voința și puterea colectivităților locale*,<sup>5</sup> care, în contextul nostru constituțional, are semnificația **autonomiei locale**, exprimată **administrativ și financiar**, exercitată **pe baza și în limitele prevăzute de lege**<sup>6</sup> și **sub controlul de legalitate a posteriori al statului**.<sup>7</sup>

Drept urmare, prin adoptarea de către legiuitorul constituant a **principiului autonomiei locale sau al descentralizării teritoriale**<sup>8</sup> se creează „o nouă repartizare a puterilor”,<sup>9</sup> care înfăptuiește sinteza între unitate și diversitate și recunoaște colectivitățile locale ca persoane de drept public.

În acest nou cadru de organizare a puterilor, statul român rămâne un stat unitar, dar nu unul **simplic**,<sup>10</sup> ci un stat **unitar descentralizat**,<sup>11</sup> întemeiat pe un regim al unei democrații de proximitate,<sup>12</sup> care fundamentează o nouă idee de guvernare

<sup>1</sup> Art. 3 alin. (3) din Constituția României, republicată; a se vedea și art. 95 alin. (1) C.adm.

<sup>2</sup> Art. 96 alin. (1) C.adm.

<sup>3</sup> Art. 5 lit. p) C.adm.

<sup>4</sup> A. Iorgovan, op. cit., vol. I, p. 450.

<sup>5</sup> A se vedea art. 3 din Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale, Strasbourg, 1985. România a devenit parte la Carta europeană a autonomiei locale prin Legea de ratificare nr. 199/1997 (M.Of. nr. 331 din 26 noiembrie 1997). A se vedea, în contextul principiilor aplicabile administrației publice locale, principiile generale stipulate de Legea nr. 199/1997, conform prevederilor art. 75 alin. (1) C.adm.

<sup>6</sup> Art. 84 alin. (3) C.adm.

<sup>7</sup> Art. 123 alin. (5) din Constituția României, republicată și respectiv art. 249 alin. (4) C.adm. cu privire la rolul prefectului.

<sup>8</sup> A se vedea I.V. Gruia, Descentralizarea administrativă, în RDP, anul I, București, 1926, p. 83 și urm.; P. Pactet, op. cit., 1997.

<sup>9</sup> A se vedea A. Delcamp, Le Sénat et la Décentralisation, Economica, Paris, 1991.

<sup>10</sup> I. Deleanu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat, vol. I, Ed. Europa Nova, București, 1996, p. 131.

<sup>11</sup> A se vedea C. Debbasch, J. Bourdon, J.-M. Pontier, J.-C. Ricci, Droit constitutionnel et institutions politiques, ed. 3, Economica, Paris, 1990, p. 30.

<sup>12</sup> A se vedea, pe larg, B. Ménelet, Les réalités de la démocratie participative dans l'aménagement et l'équipement du territoire: les apports de la loi „démocratie de proximité” – Loi n° 2002-276 du 27 février 2002, în Revue du Droit Public nr. 3/2004, p. 715-738.

realizată prin „reechilibrarea rolului dintre autoritățile publice și cele ale cetățenilor”, și prin a „limita discreționaritatea în exercitarea puterii statului”.<sup>1</sup>

### Secțiunea a 3-a. Statutul colectivităților locale

Dincolo de normele juridice aplicabile exclusiv organizării și funcționării administrației publice locale, constatăm o serie de aspecte legislative, cu caracter administrativ, ce **evidențiază elementele de statut ce particularizează colectivitățile locale românești.**

Înțelegem așadar, prin noțiunea de **Statut al colectivităților locale**, ansamblul regulilor și normelor juridice administrative ce reglementează elementele de **individualitate** ale comunităților locale din România, în distingerea acestora, din punct de vedere administrativ, atât față de colectivitatea națională, cât și față de alte comunități locale. Sunt elemente care, în opinia unor autori, se subsumează unei veritabile **Cărți de identitate a colectivităților locale**, reținându-se cu prioritate în acest sens: populația, teritoriul administrativ și autoritatea publică a autorităților eligibile.<sup>2</sup>

Principalele **elemente constitutive ale Statutului colectivităților locale** din cadrul unităților administrativ-teritoriale ale statului român, prevăzute și de dispozițiile Codului administrativ,<sup>3</sup> sunt: **numele, populația, teritoriul administrativ, autoritățile administrative reprezentative** ce acționează în regim de putere publică, **sediul** acestor autorități, **însemnele și Cartele colectivităților locale.**

▪ **Numele colectivității locale** reprezintă în esență titulatura unității administrativ-teritoriale, așa cum este ea stabilită prin lege,<sup>4</sup> pe baza determinărilor de ordin istoric, tradiționale și de cultură, ce leagă viața membrilor acelei comunități locale, încă de la originea așezărilor sau localităților respective.

**Numele este expresia elocventă a apartenenței cetățenilor la viața comunității din care fac parte**, în corespondența specificităților de ordin economic, social și politic, ce se regăsesc la nivelul comunelor, orașelor și județelor.

▪ **Categoria administrativ-teritorială** în care se regăsește o colectivitate locală este și ea un element ce particularizează viața locală sub aspect administrativ, dar și sociologic. Cu alte cuvinte, clasificarea unei comunități locale **drept o comună, un oraș, un municipiu sau un județ** este fundamentală în descrierea și identificarea unei colectivități locale.

---

<sup>1</sup> A se vedea *L. Vandeli*, La cellule de base de toutes les démocraties, în *Pouvoirs*, Revue Française d'Etudes Constitutionnelles et Politiques no. 95/2000, La commune en France et en Europe, p. 5-17; *F. Fukuyama*, Construcția statelor. Guvernarea și ordinea mondială în secolul XXI, Ed. Antet, București, 2004, p. 80 și urm.

<sup>2</sup> A se vedea *J. Blanc, B. Rémond*, Les collectivités locales, Presses de Sciences & Dalloz, Paris, 1994, p. 26 și urm.

<sup>3</sup> A se vedea art. 104 C.adm.

<sup>4</sup> Legea nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului Republicii Socialiste România, modificată (B.Of. nr. 17 din 18 februarie 1968), republicată (B.Of. nr. 54-55 din 23 ianuarie 1981).