



Cuprins

Capitolul I. Noțiuni preliminare	1
<i>Secțiunea 1. Repere istorice</i>	<i>4</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Delimitări conceptuale privind noțiunile de ales local și ales național</i>	<i>13</i>
§1. Aspecte introductive	13
§2. Rolul și importanța alesului în administrația publică românească	14
§3. Noțiunea de ales local și cea de ales național	15
§4. Noțiunea de funcție publică și de funcționar public în dreptul penal	19
§5. Alesul local și alesul național – funcționari publici în concepția legii penale	22
<i>Secțiunea a 3-a. Considerații cu privire la răspunderea aleșilor locali și naționali</i>	<i>25</i>
§1. Noțiunea de răspundere juridică a aleșilor locali și naționali	25
§2. Condițiile răspunderii juridice	27
§3. Forme ale răspunderii juridice	28
3.1. Răspunderea patrimonială	29
3.2. Răspunderea disciplinară	32
3.3. Răspunderea contravențională	34
3.4. Răspunderea penală	37
Capitolul al II-lea. Răspunderea penală a aleșilor locali	40
<i>Secțiunea 1. Răspunderea penală a aleșilor locali din cadrul organelor unipersonale de conducere ale unităților administrativ-teritoriale</i>	<i>40</i>
§1. Considerații generale	40
§2. Răspunderea penală a primarului unității administrativ-teritoriale	41
2.1. Primarul – autoritate de conducere a administrației publice locale	41

2.2. Cauzele care determină infraționalitatea în rândul primarilor	42
2.3. Primarul – subiect al răspunderii penale în lumina reglementărilor din legislația penală românească	46
2.3.1. Răspunderea penală a primarului pentru infracțiuni care pot fi săvârșite în calitatea sa de conducător al instituției primăriei	46
2.3.1.1. Infracțiuni care pot fi săvârșite de primar în legătură cu protecția și garantarea respectării drepturilor angajaților din instituția primăriei	48
2.3.1.2. Infracțiuni care pot fi săvârșite de primar în legătură cu modul de gestiune a resurselor financiare și a patrimoniului unității administrativ-teritoriale	56
2.3.1.3. Infracțiuni care pot fi săvârșite de primar în legătură cu regimul conflictelor de interese	64
2.3.2. Răspunderea penală a primarului pentru infracțiuni care pot fi săvârșite în calitatea sa de reprezentant al statului în unitatea administrativ-teritorială	69
2.3.2.1. Infracțiuni care pot fi săvârșite de primar și prin care este adusă atingere relațiilor privind conviețuirea socială în cadrul colectivității locale	69
2.3.2.2. Infracțiuni care pot fi săvârșite de primar în legătură cu desfășurarea procesului electoral	73
2.3.3. Infracțiuni care pot fi săvârșite de primar în calitatea sa de reprezentant al colectivității locale	76
2.3.3.1. Infracțiuni de serviciu	76
2.3.3.2. Infracțiuni de corupție	78
2.3.3.3. Infracțiuni privind insolvența unității administrativ-teritoriale	82
§3. Consecințele activității infracționale	88
<i>Secțiunea a 2-a. Răspunderea penală a aleșilor locali din cadrul organelor pluripersonale de conducere ale unităților administrativ-teritoriale</i>	92
§1. Considerații generale	92

§2. Răspunderea penală a consilierului local și a consilierului județean	93
2.1. Măsurile ce implică protecția mandatului consilierilor locali și al consilierilor județeni	93
2.2. Trăsăturile fenomenului infracțional în rândul consilierilor locali și al consilierilor județeni	96
2.3. Tipologia infracțiunilor săvârșite de consilierii aleși în legătură cu exercitarea mandatului	98
2.4. Consecințele activității infracționale	104
Capitolul al III-lea. Răspunderea penală a aleșilor naționali	107
<i>Secțiunea 1. Răspunderea penală a Președintelui României</i>	<i>107</i>
§1. Cadrul general al exercitării mandatului Președintelui României	107
§2. Protecția mandatului Președintelui României	108
2.1. Modalități de realizare a protecției mandatului Președintelui României	108
2.1.1. Incompatibilități ce privesc funcția prezidențială	109
2.1.2. Regimul juridic al veniturilor Președintelui României	112
2.1.3. Ocrotirea mandatului Președintelui României prin măsuri de ordin penal	114
2.1.4. Protecția oferită de instituția imunității prezidențiale	118
2.2. Efectele măsurilor de protecție a mandatului Președintelui României	120
§3. Răspunderea Președintelui României	121
3.1. Cadrul constituțional și legal al răspunderii Președintelui României	121
3.2. Forme de răspundere ce pot fi angajate în persoana Președintelui României	122
3.2.1. Răspunderea politică a Președintelui României	122
3.2.1.1. Noțiunea de răspundere politică a șefului statului	122
3.2.1.2. Felurile răspunderii politice a șefului statului	122
3.2.1.2.1. Răspunderea Președintelui față de corpul electoral	122

3.2.1.2.2. Demiterea din funcție a Președintelui României	123
3.2.1.3. Efectele răspunderii politice a Președintelui României	125
3.2.2. Răspunderea juridică a Președintelui României	126
3.2.2.1. Răspunderea administrativ-patrimonială a șefului statului	126
3.2.2.1.1. Considerații generale	126
3.2.2.1.2. Condițiile necesare instituirii răspunderii administrativ-patrimoniale	127
3.2.2.1.3. Efectele răspunderii administrativ-patrimoniale a șefului statului	129
3.2.2.2. Răspunderea contravențională a șefului statului	130
3.2.2.3. Răspunderea penală a Președintelui României	133
3.2.2.3.1. Preliminarii	133
3.2.2.3.2. Cauzele care pot determina activitatea infracțională a șefului statului	133
3.2.2.3.3. Răspunderea penală pentru „întălnire trădare”	135
A. Sediul materiei	135
B. Semnificația conceptului de „întălnire trădare”	136
C. Condițiile punerii sub acuzare a șefului statului pentru „întălnire trădare”	143
D. Consecințele angajării răspunderii penale a Președintelui pentru „întălnire trădare”	145
3.2.2.3.4. Răspunderea penală a Președintelui pentru faptele săvârșite în exercițiul sau în legătură cu exercițiul mandatului	146
A. Aspecte introductive	146
B. Înțelesul noțiunii de „opinie politică” din cuprinsul art. 84 alin. (2) din Constituția României	148
C. Analiza instituției imunității prezidențiale	155
D. Efectele acțiunii imunității prezidențiale. Concluzii	170

E. Sfera infracțiunilor ce pot fi săvârșite de șeful statului în exercitarea funcțiilor prezidențiale	171
a. Infracțiuni săvârșite de șeful statului în raporturile sale cu Parlamentul	173
b. Infracțiuni săvârșite de șeful statului în cadrul puterii executive	176
c. Infracțiuni săvârșite de șeful statului în raporturile sale cu autoritatea judecătorească și Curtea Constituțională	178
3.2.2.3.5. Răspunderea penală a Președintelui pentru faptele săvârșite în afara exercițiului mandatului	179
<i>Secțiunea a 2-a. Răspunderea penală a membrilor Parlamentului României</i>	180
§1. Aspecte generale referitoare la instituția Parlamentului și la mandatul parlamentar	180
§2. Protecția mandatului parlamentar	183
2.1. Aspecte introductive	183
2.2. Modalități de realizare a protecției mandatului parlamentar	184
2.2.1. Regimul incompatibilităților	184
2.2.2. Asigurarea protecției alesului național prin instituirea imunității parlamentare	192
2.2.3. Regimul juridic al veniturilor parlamentarului român	194
2.2.4. Protecția asigurată de regimul disciplinar	196
2.2.5. Ocrotirea mandatului parlamentar prin măsuri de ordin penal	197
2.3. Consecințele măsurilor de protecție	201
§3. Răspunderea penală a parlamentarilor români	202
3.1. Preliminarii	202
3.2. Factorii care determină infracționalitatea în rândul aleșilor naționali	203
3.3. Limitele răspunderii penale a parlamentarilor români	205
3.3.1. Imunitatea parlamentară. Privire comparativă între forma consacrată de Constituția din 1991 și forma revizuită din 2003	205

3.3.2. Formele imunității. Analiza dispozițiilor constituționale ale art. 72	208
3.4. Parlamentarul – subiect activ al infracțiunilor săvârșite în calitate de ales al colectivității naționale	215
3.4.1. Aspecte introductive	215
3.4.2. Particularități în activitatea infracțională a parlamentarilor români	219
3.4.3. Sfera infracțiunilor	222
3.4.3.1. Infracțiuni săvârșite de alesul național în legătură cu exercitarea atribuțiilor în cadrul Parlamentului României	222
3.4.3.2. Infracțiuni săvârșite de alesul național în legătură cu exercitarea atribuțiilor în cadrul birourilor parlamentare teritoriale	230
3.5. Infracțiuni săvârșite de parlamentar în calitatea sa de membru al Guvernului României	242
3.6. Combaterea fenomenului infracțional în rândul parlamentarilor români	245
3.6.1. Aspecte introductive	245
3.6.2. Măsuri de ordin administrativ	247
3.6.3. Măsuri de ordin legislativ	248
<i>Secțiunea a 3-a. Răspunderea penală a reprezentanților României în Parlamentul European</i>	249
§1. Generalități cu privire la mandatul de parlamentar european	249
§2. Protecția mandatului parlamentarului european	252
2.1. Incompatibilități	252
2.2. Imunități	254
2.3. Regimul material, al intereselor financiare și al conflictelor de interese	255
§3. Imunitatea parlamentarului european și răspunderea sa penală	259
3.1. Sediul materiei	259
3.2. Imunitatea parlamentarului european și imunitatea parlamentarului român. Analiză comparativă	260
3.3. Acțiunea imunității în contextul răspunderii penale	263

§4. Infracțiuni ce pot atrage răspunderea penală a parlamentarului european	271
4.1. Situația premisă	271
4.2. Tipologia infracțiunilor	272
4.3. Studiu de caz	276
Capitolul al IV-lea. Aspecte de drept procesual penal cu privire la urmărirea penală și judecarea aleșilor naționali și a aleșilor locali	280
<i>Secțiunea 1. Urmărirea penală și judecata aleșilor naționali</i>	<i>280</i>
§1. Președintele României	280
§2. Senatorii, deputații și membrii din România în Parlamentul European	284
<i>Secțiunea a 2-a. Urmărirea penală și judecata aleșilor locali</i>	<i>288</i>
§1. Primarii, președinții consiliilor județene și adjuncții acestora	288
§2. Consilierii județeni și consilierii locali	291
Capitolul al V-lea. Răspunderea penală a aleșilor în dreptul comparat	293
<i>Secțiunea 1. Aspecte introductive</i>	<i>293</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Răspunderea penală a aleșilor naționali în dreptul comparat</i>	<i>294</i>
§1. Studiu comparativ cu privire la răspunderea președinților de republică	294
1.1. Preliminarii	294
1.2. Răspunderea penală a șefilor de stat din Franța, Statele Unite ale Americii, Federația Rusă, Ucraina, Italia, Republica Federală Germană, Portugalia	295
§2. Studiu comparativ cu privire la răspunderea penală a membrilor parlamentelor	303
2.1. Aspecte introductive	303
2.2. Răspunderea penală a membrilor organelor legislative din Franța, Republica Federală Germană, Italia, Federația Rusă, Belarus, Ucraina, Belgia, Elveția	304
<i>Secțiunea a 3-a. Răspunderea penală a aleșilor locali în dreptul comparat</i>	<i>309</i>
§1. Preliminarii	309

§2. Studiu de caz: Federația Rusă, Republica Moldova, Franța,
Italia, Belgia, Marea Britanie, Republica Federală Germană,
Portugalia _____

310

Concluzii _____ **315**

Bibliografie _____ **325**

Index _____ **335**



Capitolul I. Noțiuni preliminare

1. „Răspunderea penală a aleșilor” se constituie într-o temă originală, complexă și de maximă actualitate, de o importanță reală pentru literatura juridică de specialitate, în condițiile în care ajută, pe de o parte, la identificarea și înțelegerea conceptelor de „ales național” și „ales local”, precum și a rolului pe care aceștia îl îndeplinesc în cadrul activității politice și administrative din România, iar, pe de altă parte, la observarea implicațiilor pe care le poate avea o eventuală angajare a răspunderii lor penale asupra exercițiului propriului mandat, a instituțiilor și autorităților publice în care activează, dar și asupra cetățenilor din cadrul colectivităților teritoriale.

Aleșii, indiferent de statutul lor: național sau local, au avut întotdeauna, dar mai ales după anul 1991^[1], un rol esențial în societatea românească, acest lucru datorându-se, pe de o parte, faptului că ei se bucură de cea mai mare legitimitate dintre toate persoanele care, potrivit legii, dețin prerogativa de putere publică, putând, în virtutea funcției deținute, să reprezinte cel mai bine electoratul, să îi apere în mod corect și nepărtinitor interesele și să îi facă cunoscute doleanțele, dar, pe de altă parte, și calității unice pe care o au, anume că, prin intermediul lor, prin mandatul cu care sunt investiți, cetățenii români „controlează” principalele instituții ce asigură mecanismul funcțional și decizional al statului: instituția prezidențială și cea parlamentară – la nivel central –, instituția primarului, a președintelui consiliului județean, a consiliului local și a celui județean – la nivelul unităților administrativ-teritoriale. Prin urmare, nu greșim dacă afirmăm că activitatea desfășurată de aleși în realizarea mandatului cu care sunt investiți exprimă poate cel mai bine modul de transpunere în practică a ideii de *democrație la nivel național și în special la nivel local*, dându-se astfel acestui concept abstract al statului de drept un efect concret în planul realităților sociale.

2. Referitor la răspunderea penală ce îi implică pe demnitarii aleși, în demersul nostru am încercat ca *analiza instituției juridice să urmărească două planuri distincte*. Unul a insistat pe evidențierea *incriminărilor care au drept finalitate protecția mandatului aleșilor față de eventuale abuzuri ori presiuni* ce s-ar putea exercita asupra acestor demnitari și care, prin efectul lor, conferă în același timp siguranța și libertatea exercițiului mandatului, iar cel de-al doilea a vizat acele *infrațiuni care sancționează abuzul aleșilor în activitatea lor*,

^[1] Anul 1991 marchează un eveniment important pentru statul român, și anume adoptarea Constituției României.

acțiuni prin care sunt desconsiderate valori sociale de o mare însemnătate apărute de legea penală și care aduc, prin consecințele produse, prejudicii atât statului, unităților administrativ-teritoriale, cât și cetățenilor români. În acest cadru am urmărit surprinderea corectă, de o manieră clară și completă a aspectelor de teorie și de practică judiciară privitoare la răspunderea penală a aleșilor, precum și elucidarea cauzelor activității lor antisociale și cercetarea condițiilor în care aceștia săvârșesc infracțiuni, totul pentru înțelegerea corectă a fenomenului, dar și pentru o justă interpretare și aplicare a dispozițiilor legale în materie.

3. În fine, nu putem să nu remarcăm și *caracterul de noutate al temei*, la ora actuală neexistând în literatura juridică de specialitate o lucrare care să trateze exclusiv modul în care răspund penal aleșii naționali și cei locali și care să satisfacă, în același timp, interesul sporit manifestat pentru această temă atât în mediul academic, cât și în rândul opiniei publice.

Cu toate că statutele aleșilor naționali sau locali prezintă trăsături comune ce privesc modalitatea de desemnare, organizarea activității și legitimitatea mandatului, diferențele date de specificul, complexitatea și diversitatea atribuțiilor deținute de aleși determină pentru fiecare categorie de purtători de mandat în parte un regim propriu al răspunderii penale. Considerăm că acesta ar fi și principalul motiv pentru care tema tratată de noi nu a făcut obiectul vreunui studiu unitar în literatura juridică de specialitate, la care se poate adăuga și un al doilea motiv, anume acela al apariției – destul de târziu, abia la mijlocul anilor 2000, dar și decalat – a *statutelor aleșilor*: pentru cei locali în anul 2004, prin Legea nr. 393/2004^[1], iar pentru senatori și deputați în anul 2006, prin Legea nr. 96/2006^[2]. Acte normative de o valoare recunoscută, intrarea lor în vigoare se impunea în mod necesar, în condițiile în care ele reprezentau fundamentul indispensabil, fără de care o dezvoltare particulară a temei în doctrina de specialitate nu ar fi fost posibilă.

Al treilea impediment identificat vine în completarea firească a celui de-al doilea și constă în lipsa, la momentul actual, a unui statut al celei mai înalte demnități din România. Într-adevăr, în mod surprinzător, singurele dispoziții referitoare la alegerea, cadrul organizatoric, atribuțiile Președintelui României, precum și la răspunderea acestuia sunt reglementate de Constituția României, existând unele dezvoltări cuprinse în Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României^[3], situație improprie, dacă este să ne raportăm la însemnătatea funcției prezidențiale în statul român.

^[1] Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali (M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004).

^[2] Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor (republicată în M. Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016).

^[3] Republicată în M. Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011.

4. În pofida tuturor acestor neajunsuri, abordarea temei de către literatura juridică de specialitate a fost făcută totuși, deși neunitar, în cadrul și în limitele studiului dreptului administrativ și constituțional, cu ocazia analizei statutului aleșilor locali din administrația publică teritorială, respectiv a instituției Parlamentului și a Președintelui României. Astfel, dezbaterea instituțiilor suspendării și a încetării mandatului aleșilor locali, teme ce fac obiectul științelor administrative, nu putea să nu atingă și aspecte de drept penal ori de drept procesual penal, acest lucru datorându-se importanței juridice și implicațiilor asupra exercitării și chiar existenței mandatului. Ca să exemplificăm, măsura arestării preventive, dispusă în temeiul prevederilor art. 223 C. proc. pen., a oricărui demnitar local atrage de drept suspendarea mandatului acestuia, cu obligația constatării de către prefect a măsurii și a comunicării ei alesului local vizat^[1], iar condamnarea prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă la o pedeapsă privativă de libertate^[2] ori pierderea drepturilor electorale^[3] ca urmare a aplicării pedepsei complementare prevăzute de art. 66 alin. (1) lit. a) și d) C. pen. atrage încetarea de drept a mandatului. Apoi, exercitarea mandatului de ales local trebuie să se facă în mod transparent și cu bună-credință, de acest lucru asigurându-se tot legea penală, care stabilește că există infracțiunea de fals în declarații în condițiile în care alesul local face declarații privind interesele personale care nu corespund adevărului sau infracțiunea prevăzută de art. 301 C. pen. dacă, pe parcursul mandatului, nu este respectat de către ales regimul conflictelor de interese de natură penală.

Pe de altă parte, în lucrările lor de specialitate, mulți autori au analizat cu precădere *răspunderea penală a Președintelui României*, oprindu-se în mod special asupra analizei procedurii complexe ce se impune a fi parcursă în vederea punerii sub acuzare a acestuia pentru „înalță trădare”, dar și a modului în care răspunderea penală este angajată prin raportare la instituția imunității de care acesta beneficiază. De altfel, ultima problemă a născut cele mai multe controverse în literatura de specialitate, fiind exprimate numeroase puncte de vedere, care au mers de la recunoașterea unei lipse totale de răspundere a Președintelui României pe durata mandatului și după încetarea acestuia până la acceptarea unei răspunderi a lui ca a oricărui cetățean român, cu excepția consecințelor exprimării, în realizarea prerogativelor prezidențiale, a opiniilor de natură politică. În fine, și *răspunderea penală a parlamentarilor* a făcut obiectul unor ample studii juridice, atenția axându-se cu precădere pe particularitățile legate de acțiunea imunității asupra exercitării mandatului, precum și de pro-

^[1] A se vedea art. 56, art. 71, art. 100 și art. 108 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale (republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007).

^[2] A se vedea art. 9 alin. (2) lit. f) și art. 15 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

^[3] A se vedea art. 9 alin. (2) lit. h) și art. 15 alin. (2) lit. g) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

tecția de care beneficiază senatorii și deputații prin norme de procedură penală cu rang constituțional. Cu toate acestea, tema răspunderii penale a parlamentarilor români, deși una complexă, nu a fost caracterizată de intense dezbateri doctrinare și nici nu a născut atâtea controverse, dacă este să o comparăm cu instituția similară a șefului de stat. Posibilele cauze ar putea fi reglementarea într-o manieră clară și extinsă a dispozițiilor constituționale și legale referitoare la răspunderea senatorilor și deputaților, fapt ce lasă loc la puține interpretări, dar și atenția din partea opiniei publice, mult mai atrasă de dezbateri privind situația juridică a organelor unipersonale alese decât de cea a organelor pluri-personale cu același statut.

Dacă instituția răspunderii penale a Președintelui a cunoscut un real interes în lucrările de specialitate din sfera dreptului administrativ și constituțional datorită particularităților prevederilor legale și a controverselor ce au însoțit dezbaterea din doctrină a acestei instituții, lipsa unor astfel de trăsături în modalitatea lor de reglementare a făcut ca răspunderii parlamentarilor și aleșilor locali să nu i se acorde o atât de multă atenție, legiuitorul optând, în cazul acestor două instituții, pentru regula trimerii la prevederile Codului penal și la alte dispoziții penale din legi speciale, atunci când venea vorba despre răspunderea lor penală.

5. Plecând de la aceste premise, am încercat să structurăm lucrarea în așa fel încât să surprindem evoluția istorică a instituției alesului, cu toate implicațiile acesteia de natură socială, economică și politică, să analizăm statutul actual, cauzele care determină infraționalitatea în rândul aleșilor, consecințele acestei activități, precum și să identificăm soluțiile prin care poate fi combătut acest fenomen antisocial. În mod special am acordat atenție modalității concrete prin care poate fi tras la răspundere penală alesul, fără însă a pierde din vedere și particularitățile care caracterizează acest proces pentru fiecare categorie de aleși în parte, urmărind în permanență dualismul protecției funcției - răspundere penală a purtătorului de mandat, considerând că doar în acest fel pot fi observate cel mai bine efectele protecției, în special limitele până la care aceasta poate acționa în situația existenței unui proces penal în care este implicat un demnitar ales, dar și cum poate fi îmbunătățit cadrul legal în vederea asigurării, prin măsuri de ordin penal, a unei ocrotiri eficiente atât alesului, cât și cetățeanului.

Secțiunea 1. Repere istorice

6. Tradiția social-juridică a instituției alesului local este una îndelungată și puternic înrădăcinată în România, dovadă că primele surse despre aceasta ne parvin încă din perioada de început a *Evului Mediu* (secolul al V-lea e.n.), când sunt amintite^[1] în Legea Țării, Legea pământului sau *Jus Valahorum*, colecție

^[1] V. HANGA ȘI COLECTIV, *Istoria dreptului românesc*, vol. I, Ed. Academiei, București, 1980, p. 175.

de cutume arhaice cunoscută sub diverse denumiri, ce au constituit sistemul de vechi drept românesc^[1], primele forme de organizare a comunităților teritoriale, și anume *obștile sătești și vicinale*, alături, bineînțeles, de structurile funcționale de conducere ale acestora: *sfatul oamenilor buni și bătrâni și judele*^[2], organe cu competențe bine determinate în domeniul judiciar, administrativ și de apărare, alese de *adunarea megieșilor*^[3] din rândul celor mai destoinici și importanți membri ai colectivității.

În acest context se desprinde importanța instituției *judelei* atât din punct de vedere istoric, cât și din perspectiva evoluției ulterioare a acesteia. De sorginte latină, unele izvoare o menționează încă din secolul al IV-lea e.n.^[4] Odată cu migrația popoarelor^[5], aceasta era cunoscută și des folosită nu numai în spațiul românesc, ci și în întreaga lume romană veche. Nicolae Iorga afirma^[6] că pe teritoriul actual al Italiei, după prăbușirea Imperiului Roman de Apus în anul 476, șefii populației se numeau judecători, iar în insulele Sardinia și Corsica a existat sistemul guvernării prin juzi, ca și în zona Munților Alpi, în arealul Tirolului, până la consolidarea statelor feudale apusene. Astfel, instituția „*judeciei*” ne apare ca o creație veche, destul de timpurie, anterioară formării poporului român, existentă în sânul societății daco-romane, dovadă a continuității și dezvoltării populației romanizate în tot arealul nord-dunărean în primul mileniu al erei noastre^[7].

7. Structuri similare de organizare a comunităților în spațiul românesc vom întâlni pe tot parcursul *epocii medievale*. Este însă perioada când *colectivitățile rurale decad*, majoritatea lor devenind aservite și intrând sub stăpânirea latifundiarilor, a marilor proprietari de pământ, dar și a mănăstirilor; cele rămase libere: moșnenești în Valahia și răzășești în Moldova, au păstrat structurile

[1] FL. NEGOIȚĂ, *Istoria statului și dreptului românesc*, Ed. Universul Juridic, București, 2011, pp. 61-62; I. VASIU, *Istoria vechiului drept românesc*, Ed. Albastră, Cluj-Napoca, 2009, pp. 76-87.

[2] M. GUȚAN, *Istoria administrației publice românești*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2006, pp. 29-31; C. CLOȘCĂ, G. ASANDULUI, *Administrația publică în istoria românilor*, Universitatea Ecologică „D. Cantemir”, Iași, 2000, p. 36.

[3] E. CERNEA, E. MOLCUȚ, *Istoria statului și dreptului românesc*, Ed. Universul, București, 1993, pp. 38 și urm., unde adunarea megieșilor sau grămada satului reprezintă un organ constituit din toți membrii obștii, având o competență generală în rezolvarea tuturor problemelor ivite în sânul acesteia.

[4] N. IORGA, *Istoria românilor prin călători*, vol. I, ed. a 2-a, Ed. Casei Școalelor, București, 1928, p. 14.

[5] Nicolae Iorga arată că, pe la anul 370, un conducător vizigot, Atanaric, de pe teritoriile românești nu era cunoscut cu numele de rege, ci cu acela de „jude”.

[6] N. IORGA, *op. cit.*, p. 15.

[7] P. CONSTANTINESCU-IAȘI ȘI COLECTIV, *Istoria României*, vol. I, Ed. Academiei, București, 1960, p. 805.

arhaice de conducere administrativă. Este însă și perioada de *ridicare a colectivităților orășenești*, care cunosc o dezvoltare fără precedent pe fondul creșterii schimburilor comerciale. *Orașul medieval românesc* se caracterizează acum, din punct de vedere al organizării administrative, prin existența unei *duble autorități*: aceea a colectivității, care se bucura de o largă autonomie, și aceea a domnului, a autorității centrale, putând fi definit ca o comunitate de sine stătătoare, având o serie de privilegii și situat pe o moșie domnească^[1].

În acest context, comunitatea urbană este cea care își alege organele de conducere, ele fiind ulterior confirmate de domn: *județul* în Țara Românească, *șoltuzul* sau *voitul* în Moldova, ce dețineau puterea executivă, și *consiliul comunal*, format întotdeauna din 12 membri numiți pargari^[2], organe ce îndeplineau o serie largă de atribuții, de la cele judiciare la cele administrative și financiare exercitate în numele colectivității^[3]. Ei răspundeau pentru buna îndeplinire a sarcinilor primite în fața colectivității orășenești, Adunarea cea mare a orășenilor având oricând posibilitatea să îi revoce din funcții și să desemneze alte persoane în locul lor. În Transilvania, în această perioadă, structurile de conducere ale comunităților urbane erau oarecum similare ca organizare și atribuții celor din Țările Române. Există un *sfat orășenesc* ales de locuitorii așezării, ce număra 12 *jurați*, în fruntea căruia se găsea un *jude*.

8. Asemenea izvoare incipiente, dar și instituții similare europene au reprezentat modele ulterioare de reglementare, dovadă că legiurile care au urmat, ținând seama și de realitățile istorice, au schimbat doar forma, nu și fondul conceptului. În contextul *aparității statului român modern*, modificările ce au avut loc au vizat cadrul juridic necesar unei bune funcționări a unei asemenea instituții: au fost definite noțiunile de consiliu și consilier, de președinte de consiliu și primar, au fost trasate îndatoririle, dar și drepturile aleșilor, s-au pus bazele răspunderii lor, conturându-se astfel rolul și importanța acestei instituții în cadrul colectivităților locale. În materia răspunderii, reformele din administrația publică de la începutul secolului al XIX-lea au mers pe ideea responsabilizării decidenților locali. A fost lăsată în urmă perioada în care răspunderea în general și cea a aleșilor comunităților în mod special se angaja în funcție de statut, de condiția socială și de avere, iar pedepsele erau aplicate diferențiat în baza aceluiași principiu^[4],

[1] P.P. PANAITESCU, *Interpretări românești*, Ed. Enciclopedică, București, 1994, p. 128.

[2] Denumirile acestora vin din limba germană.

[3] L. RĂDVAN, *Orașele din Țara Românească până la sfârșitul secolului al XVI-lea*, Ed. Universității „Al.I. Cuza”, Iași, 2004, pp. 120 și 134-135; P.P. PANAITESCU, *op. cit.*, p. 129; M. GUȚAN, *op. cit.*, ed. a 2-a, p. 68; M.V. DVORACEK, *Istoria dreptului românesc*, Ed. Fundației „Chemarea”, Iași, 1992, p. 200.

[4] D.H. MAZILU, *Lege și fărâdelege în lumea românească veche*, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 469; V. COSTĂCHEL, P.P. PANAITESCU, A. CAZACU, *Viața feudală în Țara românească și Moldova (sec. XIV-XVII)*, Ed. Științifică, București, 1957, pp. 498-499.

făcându-se primii pași spre instituirea unui *regim sancționator uniform și echidistant*.

Punând capăt instabilității și dezordinii instituționale ce caracteriza administrația Principatelor Române^[1], *Regulamentele Organice*^[2] au fost cele care au dat o organizare unitară administrației românești, prin recunoașterea unităților administrativ-teritoriale: *ținuturi, județe și comune*^[3], a conducătorilor acestora și prin introducerea, pentru prima dată, de sancțiuni ce vizau în mod direct personalul administrației publice, chiar dacă erau exclusiv de natură disciplinară. Astfel, spre exemplu, ispravnicii administratori, conducătorii ținuturilor, puteau fi destituiți de Domn pentru neîndeplinirea sarcinilor privind prevenirea abuzurilor la colectarea birurilor^[4].

Un progres însemnat în această direcție l-a constituit însă și *diversificarea formelor de răspundere a aleșilor locali*. Intrarea în vigoare a legilor pentru reforma administrației publice locale din Principatele Unite Române, acte normative inițiate de Domnitorul Alexandru Ioan Cuza (*Legea comunală* și *Legea pentru înființarea consiliilor județene*^[5]), a însemnat, pe lângă o reglementare mai amplă a răspunderii disciplinare a aleșilor locali pentru neîndeplinirea culpabilă a atribuțiilor lor de serviciu^[6], și *introducerea unor noi instituții* necunoscute anterior legislației românești: tutela administrativă^[7], regimul incompatibilităților^[8] și al conflictelor de interese^[9] pentru consilierii comunali, județeni și primari, dar și *apariția instituției răspunderii penale* a acestora, fiind prevăzute, pentru prima dată, infracțiunile pe care le puteau săvârși în exercitarea mandatului lor^[10].

[1] R. GHERGHE, *Rolul modernizator al Regulamentelor Organice în plan instituțional în Țara Românească și Moldova*, în *Analele Universității „Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu*, Seria litere și științe sociale, nr. 3/2009, pp. 77-79.

[2] *Regulamentele Organice* au fost acte fundamentale cu caracter constituțional adoptate la 13 iulie 1831 în Țara Românească și 13 ianuarie 1832 în Moldova.

[3] În Moldova întâlnim județe, iar în Țara Românească ținuturi.

[4] M. GUȚAN, *Istoria administrației publice locale în statul român modern*, Ed. All Beck, București, 2005, p. 9.

[5] *Legea comunală* nr. 394 a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Principatelor Unite Române* nr. 75 din 1/13 aprilie 1864, iar *Legea* nr. 396 pentru înființarea consiliilor județene a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Principatelor Unite Române* nr. 76 din 2/14 aprilie 1864.

[6] Art. 62, art. 63, art. 95 din *Legea comunală* și art. 25, art. 44, art. 45 din *Legea pentru înființarea consiliilor județene*.

[7] Art. 107 din *Legea pentru înființarea consiliilor județene*.

[8] Art. 27, art. 48, art. 49, art. 50 și art. 94 din *Legea comunală* și art. 26, art. 27 și art. 28 din *Legea pentru înființarea consiliilor județene*.

[9] Art. 57 din *Legea comunală* și art. 48 și art. 90 din *Legea pentru înființarea consiliilor județene*.

[10] A se vedea art. 74 din *Legea pentru înființarea consiliilor județene*.

9. Tot acest proces legislativ, componentă de bază în făurirea statului român, s-a consolidat prin adoptarea primei constituții românești, și anume *Constituția Principatelor Unite Române din 30 iunie 1866*^[1], și s-a finalizat odată cu promulgarea *Constituției de la 1923*^[2] și apariția în baza acesteia a *Legii pentru unificarea administrativă din 1925*^[3]. Acest act normativ a poziționat instituția alesului local într-un cadru nou, modern, dinamic, apropiat reglementărilor actuale.

Pe fondul creșterii autonomiei locale prin sporirea sarcinilor autorităților decidente, dar și al unei mai mari stabilități în funcție de care beneficiau aleșii, s-a impus și un grad ridicat de răspundere pe seama lor, accentuat și de o diversificare a acesteia pe categorii de aleși. Astfel, întâlnim dispoziții referitoare la *răspunderea penală a consilierilor locali și județeni*^[4] distinct de elementele referitoare la demiterea și suspendarea primarului, în cazul în care acesta săvârșea infracțiuni în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu^[5]. Alt element de noutate l-a reprezentat reglementarea expresă a *răspunderii patrimoniale a aleșilor* pentru prejudiciile aduse unității administrativ-teritoriale^[6], dar și, fapt neîntâlnit în legislația noastră actuală, a *răspunderii patrimoniale a colectivității locale*, în condițiile stabilite de lege, pentru pagubele produse persoanelor și proprietății lor^[7].

Legea pentru unificarea administrativă din 1925 a regândit sistemul administrativ din România, l-a pus pe baze democratice cu consecințe profunde în planul organizării structurilor autonome locale, al atribuțiilor acestora, dar mai cu seamă al răspunderii lor, proces asimilat în scurt timp, dovadă că legile de organizare administrativă care i-au succedat, și anume cele din 1929 și din 1936, au păstrat aceeași linie în reglementarea principalelor instituții, elementele de noutate fiind introduse în strictă legătură cu realitățile socio-economice pe care le traversa România în acea perioadă.

10. *Epoca comunistă* a însemnat o transformare din temelii a administrației publice locale românești pe principii specifice orânduirii socialiste. Depășind perioada de tranziție reprezentată de *Constituția din 1948*^[8] care punea bazele regimului comunist în România, noile reglementări care au urmat în acest

[1] Constituția Principatelor Unite Române din 30 iunie 1866 (M. Of. nr. 142 din 13 iulie 1866).

[2] Constituția României din 1923 (M. Of. nr. 282 din 29 martie 1923).

[3] Legea nr. 95/1925 pentru unificarea administrativă (M. Of. nr. 128 din 14 iunie 1925).

[4] Art. 40 și art. 129 din Legea nr. 95/1925.

[5] Art. 78 și art. 79 din Legea nr. 95/1925.

[6] Art. 281 din Legea nr. 95/1925.

[7] Art. 286 din Legea nr. 95/1925.

[8] Constituția României din 1948 (M. Of. nr. 87 din 13 aprilie 1948).

domeniu^[1] au dat un cu totul alt înțeles noțiunii de guvernare locală prin schimbările radicale intervenite în plan instituțional și funcțional. Acest lucru s-a văzut prin reorganizarea, după model sovietic, a unităților administrativ-teritoriale, ceea ce a însemnat desființarea județelor și apariția ca circumscripții teritoriale^[2], pe lângă comune și orașe, a regiunilor și raioanelor^[3]. În același timp, pe fondul păstrării, cel puțin formal, a structurii deliberativ-executive a autorităților locale, s-a avut în vedere și o transformare radicală a acestora, fapt de altfel vizibil prin schimbarea titlaturii lor: organele colegiale erau acum sfaturile populare și, după adoptarea *Constituției României din 1965*, consiliile populare compuse din deputați aleși, iar organele cu rol executiv comitetele și, mai târziu^[4], birourile executive conduse de președinți sau, după caz, de primari^[5], desemnați de organele deliberative din rândul acestora^[6]. S-a mers și mai departe: au apărut noi instituții de interes local de factură comunistă, lipsite de personalitate juridică: Adunarea cetățenilor^[7] și delegatul sătesc al consiliului popular^[8], cu însărcinări bine fixate de legiuitor, importante în viziunea marxist-leninistă a acestuia și a căror menire era aceea de a întări regimul de democrație populară. Nu în ultimul rând, s-a stabilit rolul pe care fiecare asemenea organism îl avea într-o astfel de construcție administrativă, fiind stabilite detaliat și noile atribuții cu care acestea erau învestite^[9].

[1] Legea nr. 5/1950 pentru raionarea administrativ-economică a teritoriului R.P.R. (B. Of. nr. 77 din 8 septembrie 1950); Constituția României din 1952 (B. Of. nr. 1 din 27 septembrie 1952); Legea nr. 6/1957 privind organizarea și funcționarea sfaturilor populare (B. Of. nr. 11 din 28 martie 1957); Constituția României din 1965 (republicată în B. Of. nr. 64 din 27 octombrie 1986); Legea nr. 2/1968 privind reorganizarea administrativă a teritoriului României (B. Of. nr. 17 din 17 februarie 1968); Legea nr. 57/1968 privind organizarea și funcționarea consiliilor populare (republicată în B. Of. nr. 96 din 3 octombrie 1980); Legea nr. 10/1982 cu privire la obligațiile și răspunderile consiliilor populare, unităților socialiste și ale cetățenilor pentru buna gospodărire, întreținere și curățenie a localităților urbane și rurale, păstrarea ordinii și disciplinei publice (B. Of. nr. 114 din 18 decembrie 1982).

[2] Art. 1 din Legea nr. 5/1950 pentru raionarea administrativ-economică a teritoriului R.P.R.; art. 18 și art. 51 din Constituția României din 1952 și art. 1 din Legea nr. 6/1957.

[3] Această situație s-a menținut până la apariția Legii nr. 2/1968, când s-a revenit la tradiționala organizare administrativă a teritoriului în județe, orașe și comune, desființându-se astfel regiunile și raioanele.

[4] După adoptarea Constituției României din 1965.

[5] E. POPA, *Mari instituții ale dreptului administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 2002, pp. 129-131.

[6] Conform art. 56 din Legea nr. 57/1968, președinții comitetelor sau birourilor executive din municipii, orașe și comune erau în același timp și primari.

[7] Art. 70-72 din Legea nr. 57/1968.

[8] Art. 73 și art. 74 din Legea nr. 57/1968.

[9] I. IOVĂNAȘ, A. BALOGH, R.N. PETRESCU, *Organizarea și funcționarea organelor locale ale puterii și administrației de stat*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1979, pp. 204 și urm.

Din punct de vedere funcțional, administrația locală din această perioadă a fost caracterizată de un *amplu proces de centralizare*^[1], dominante fiind raporturile de subordonare atât între autoritățile locale și cele centrale^[2], cât și între cele locale situate pe nivele diferite în ierarhia administrativă^[3]. Existența unui control strict al centrului asupra structurilor teritoriale, control de natură ierarhică exercitat atât asupra actelor, cât și a persoanelor, precum și gradul scăzut de descentralizare și implicit de autonomie, organele locale având preponderent atribuții de execuție în dauna celor de decizie, au condus la un rezultat ușor de anticipat: *imposibilitatea concretă de angajare a răspunderii autorităților locale* pentru activitatea desfășurată în realizarea puterii lor discreționare^[4], chiar dacă, la nivel declarativ, consiliile populare beneficiau de o largă autonomie^[5] și în pofida unei multitudini de atribuții prevăzute de lege în sarcina lor^[6]. Răspunderea aleșilor locali se putea angaja numai pentru activitatea executivă pe care aceștia o desfășurau, aceea de a duce la îndeplinire sarcinile trasate de la centru. Este o situație dificil de înțeles, dar la o privire mai atentă putem observa motivele care o determinau: reglementările legislative și chiar cele constituționale nu erau orientate spre o îmbunătățire a cadrului administrativ printr-o dinamică și responsabilizare crescută a factorului uman decident, ci mai degrabă spre un mai amplu control și o mai vigilentă supraveghere a cetățenilor, fenomen generalizat în perioada respectivă.

11. După anul 1989, Constituția României din 1991^[7], precum și Legea nr. 69/1991 a administrației publice locale^[8], republicată în 1996, dar și Legea nr. 70/1991 pentru alegerile locale^[9] au repus administrația publică locală românească pe baze democratice. Se revine la reglementarea principiilor de organizare și funcționare a administrației locale din perioada interbelică, ținându-se

[1] Art. 3 din Legea nr. 57/1968 privind organizarea și funcționarea consiliilor populare consacră principiul centralismului democratic în administrația locală românească.

[2] Art. 86 din Constituția României din 1965; art. 2, art. 14 și art. 17 din Legea nr. 57/1968 privind organizarea și funcționarea consiliilor populare.

[3] Art. 5, art. 7 și art. 8 din Legea nr. 5/1950; art. 4 din Legea nr. 6/1957; art. 99 din Constituția României din 1965; art. 16 și art. 57 din Legea nr. 57/1968.

[4] D. APOSTOL TOFAN, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Ed. All Beck, București, 1999, p. 10.

[5] Art. 9 din Legea nr. 57/1968.

[6] Art. 87 și art. 95 din Constituția României din 1965; art. 41-42 și art. 50-53 din Legea nr. 57/1968.

[7] Constituția României (publicată în M. Of. nr. 233 din 21 noiembrie 1991 și republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003).

[8] Legea nr. 69/1991 a administrației publice locale (M. Of. nr. 238 din 28 noiembrie 1991), în prezent abrogată.

[9] Legea nr. 70/1991 privind alegerile locale (M. Of. nr. 239 din 28 noiembrie 1991), în prezent abrogată.