



VERGINIA VEDINAȘ

Codul administrativ adnotat

**NOUTĂȚI
EXAMINARE COMPARATIVĂ
NOTE EXPLICATIVE**



Codul administrativ adnotat

Noutăți
Examinare comparativă
Note explicative

Ediția **a III-a**
revăzută și adăugită

Verginia Vedinaș

Universul Juridic
București
-2021-

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.

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.

Art. 3. Autoritățile administrației publice locale. Autoritățile administrației publice locale sunt: consiliile locale, primarii și consiliile județene.

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.

I. REGLEMENTAREA ANTERIOARĂ

Conținutul acestui titlu nu se regăsea, astfel cum este el reglementat în prezent, în legislația anterioară adoptării Codului administrativ¹. Dispoziții cu privire la sfera autorităților administrației publice centrale și locale existau, de o manieră expresă sau implicită, în Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor² și în Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale³.

II. STRUCTURĂ. ELEMENTE DE NOUȚATE

1. Fiecare act normativ este structurat în anumite elemente componente – de regulă, capitole, secțiuni și subsecțiuni. Pentru actele normative complexe, se pot adăuga cartea și/sau partea și/sau titlul.

Codul administrativ este structurat în **părți**, în număr de **zece**, care, la rândul lor, sunt împărțite în **titluri**, **capitole** și **secțiuni**, și are un număr de **6 anexe**.

¹ În continuare vom face referire la „Cod”, prescurtând denumirea actului administrativ, pentru ușurința redactării.

² Publicată în M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001, în prezent abrogată de Cod.

³ Republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007, abrogată și ea prin Cod.

În **prima parte** regăsim, în mod firesc, **dispozițiile generale**, care, la rândul lor, sunt reglementate pe parcursul a trei titluri. Primul titlu al acestei părți poartă aceeași denumire, **Dispoziții generale**, soluție discutabilă din punctul de vedere al tehnicii de reglementare, care, în opinia noastră, exclude identitate de denumire a două elemente componente ale structurii unui act normativ. De aceea, ar fi fost de dorit ca acest prim titlu să se denumească „*Obiect de reglementare. Subiectele la care se referă*” sau, pur și simplu, „*Obiect de reglementare*”, pentru că, de fapt, acest lucru și face primul titlu al Codului.

2. Titlul I conține patru articole, în care sunt prezentate, în succesiune:

a) **obiectul de reglementare**, care cuprinde **cinci** mari materii, respectiv:

– **cadrul general pentru organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor administrației publice**, înțelegând, din chiar primul articol, că este vorba atât despre **administrația publică centrală**, reprezentată de Guvern și administrația centrală de specialitate, cât și despre **administrația publică locală**, în care se includ **administrația de la nivelul unităților administrativ-teritoriale de bază și cea de nivel intermediar**. Se reglementează, de asemenea, statutul aleșilor locali;

– **statutul personalului din cadrul acestora**, respectiv statutul juridic al funcționarilor publici și regulile juridice aplicabile personalului contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice. Cum am remarcat deja și noi, și alți autori¹, este pentru prima dată când se consacră, într-un act normativ, reguli distincte pentru această categorie de personal contractual. Aceasta reprezintă o veritabilă *schimbare de paradigmă, care, cum se exprima regretatul profesor Ion Traian Ștefănescu, „demonstrează că are loc o recompunere – pe criteriul unitare, nu unice – a raporturilor de muncă, fie de drept public, fie de dreptul muncii”*².

– **răspunderea administrativă**, Codul identificând pentru prima dată, de o manieră unitară, formele de răspundere specifice dreptului administrativ. Această materie a fost până în prezent abordată la nivel doctrinar și jurisprudențial, iar secvențial, unele dintre formele răspunderii administrative au fost reglementate prin legi speciale. Avem în vedere, spre exemplu, răspunderea contravențională³;

– **serviciile publice**, partea consacrată lor reprezentând și ea un element de noutate pentru legislația din România, care, paradoxal, a început cu reglementarea regimului juridic al unor categorii de servicii publice, cum ar fi, spre pildă, serviciile publice comunitare, fără a exista un cadru care să consacre regulile generale privind serviciile publice, categoriile, principiile care le guvernează și modurile de exercitare a lor. Altfel spus, s-a început cu *specia* și apoi s-a ajuns la *gen*. Necesitatea reglementării era cu atât mai stringentă cu cât serviciul public a reprezentat, mult timp, *coloana vertebrală* pe care s-a construit dreptul administrativ, definit vreme îndelungată ca un *drept al serviciilor publice*. Ca să continuăm metafora, s-au reglementat *vertebrele*, dar nu s-a reglementat *coloana* în sine, cu toate consecințele care derivă de aici;

¹ N.T. Godeanu, *Considerații generale privind modul de reglementare a situației juridice a personalului contractual din sectorul bugetar în proiectul Codului administrativ*, în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), „Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice”, Ed. Wolters Kluwer, București, 2018, pp. 271-277.

² I.T. Ștefănescu, *Tratat teoretic și practic de drept al muncii*, ed. a 4-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2017, p. 27.

³ Reglementată prin O.G. nr. 2/2001, publicată în M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001, la care se mai adaugă unele acte normative care privesc regimul juridic al unor sancțiuni contravenționale, cum este O.G. nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, publicată în M. Of. nr. 642 din 30 august 2002.

– unele reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale. Și partea consacrată celor două tipuri de proprietate prezintă însemnătate, pentru că, dacă în ceea ce privește proprietatea publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale exista Codul civil¹ și ce mai rămăsese din Legea nr. 213/1998², în ceea ce privește proprietatea privată a acestora nu exista absolut nicio reglementare, ceea ce, în practică, producea efecte negative greu de caracterizat atât din punctul de vedere al activității propriu-zise, cât și al consecințelor economico-financiare atrase de inexistența unei reglementări privind sfera acestor bunuri, regimul lor juridic și modalitățile de a fi puse în valoare. Nemulțumirea noastră legată de modul de reglementare a acestei materii este faptul că nici în Codul administrativ nu s-a acoperit, sub aspect normativ, ceea ce o parte importantă a doctrinei de drept public definește *domeniu public în accepțiunea lato sensu a termenului*³, care include acele bunuri care, chiar și atunci când sunt în proprietate privată, datorită semnificației lor deosebite pentru un stat, sunt guvernate de reguli de drept public, care, împreună cu regulile de drept privat specifice, formează acel *regim juridic mixt, de drept public și de drept privat, în care primul tip de regim juridic își păstrează preeminența*;

b) **sfera autorităților administrației publice**, care, la nivel central, include **Guvernul, ministerele, alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor și autoritățile administrative autonome**. Președintele României, deși exercită și el atribuții administrative, fiind unul dintre cei doi șefi ai executivului, nu a fost introdus în obiectul de reglementare al Codului administrativ, el fiind reglementat în mod distinct, printr-o lege specială. Autoritățile administrației publice locale includ **consiliile locale, primarii și consiliile județene**. Constatăm că prin Cod se continuă concepția fostei Legi nr. 215/2001 a administrației publice locale, în sensul de a nu include în rândul acestei categorii de autorități președintele consiliului județean, deși acesta este menționat în Constituție în art. 123 alin. (4), care exclude existența unor raporturi de subordonare între **prefect**, pe de o parte, **consiliile locale și primarii**, precum și **consiliile județene și președinții acestora**, pe de altă parte. Însă tot Constituția este cea despre care putem spune, colocvial, că „încurcă lucrurile”, în sensul că, deși la art. 123 alin. (4) face referire la el, în alin. (5) al aceluiași articol nu-l mai menționează, atunci când consacră dreptul prefectului de a ataca în contencios administrativ actele autorităților locale. Deși legea nu-l califică drept *autoritate a administrației publice locale*, președintele este reglementat, în mod firesc, în titlul consacrat ei. Considerăm că prin legea prin care se va aproba Codul administrativ va **trebui să se completeze art. 3**, astfel încât **să includă și președinții consiliilor județene**. Textul reformulat ar urma să aibă următorul conținut: „*Autoritățile administrației publice locale sunt: consiliile locale, primarii, consiliile județene și președinții consiliilor județene*”. Soluția este cu atât mai necesară cu cât art. 5 lit. n) al Codului include, printre *autoritățile executive la nivelul unităților administrativ-teritoriale*, și **președintele consiliului județean**, alături de *primarii comunelor, ai orașelor, ai municipiilor, ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor și primarul general al municipiului București*;

c) **domeniul de aplicare al Codului administrativ**, care include activitatea autorităților și instituțiilor administrației publice, raporturile dintre ele, precum și raporturile acestora cu alte subiecte de drept public sau privat.

¹ Codul civil a fost aprobat prin Legea nr. 287/2009, publicată în M. Of. nr. 511 din 24 iulie 2009 și republicată în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011.

² Publicată în M. Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998.

³ A.-S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Domeniul public*, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 171.

O problemă care se pune o exprimăm sub forma unei întrebări retorice: oare Codul administrativ se aplică numai în **activitatea autorităților administrației publice**, adică a **autorităților publice din sfera executivului**? În opinia noastră, răspunsul este **categoric negativ**. El pornește de la bine cunoscuta distincție pe care a făcut-o școala postbelică de drept public, între **administrația-scop** și **administrația-mijloc de realizare a competenței**. *Primul tip* de administrație este realizat de autorități publice din sfera executivului, a căror rațiune de a fi este aceea de a realiza administrație publică, adică de a pune în executare legea și de a presta servicii publice. *Cel de-al doilea tip* este realizat de autorități publice care aparțin altei puteri sau sunt în afara clasicei trinități a puterilor în stat, având caracter autonom, potrivit Constituției și legii organice în baza căreia funcționează, cum ar fi Curtea de Conturi sau Avocatul Poporului. S-a clarificat în doctrină, dar și în legislație, începând chiar cu Legea fundamentală, faptul că **și aceste autorități desfășoară o activitate de natură administrativă, în afara celei prin care se identifică, prin care își realizează misiunea constituțională și legală**. De exemplu, Parlamentul numește **funcționarii publici parlamentari** – care sunt o categorie de **funcționari publici cu statut special** – prin acte care, ca natură juridică, sunt **acte administrative**, cu toate consecințele care rezultă de aici. De asemenea, fiecare autoritate publică realizează anumite **achiziții publice**, care, din nou ca natură juridică, sunt **acte administrative asimilate**, respectiv **contracte administrative**.

Toate aceste considerente ne conving să apreciem că **modul de determinare, prin art. 4 din Cod, a domeniului de aplicare, este nesatisfăcător**. Aceasta deoarece **el nu include și activitatea de natură administrativă desfășurată de alte autorități publice decât cele din sfera executivului**. De aceea, în opinia noastră, ar fi indicat și facem o *propunere de lege ferenda* în acest sens, ca prin legea de aprobare a Codului administrativ să se prevadă faptul că **el se aplică și activității de natură administrativă desfășurate de toate celelalte autorități publice, tipice sau asimilate**. Considerăm că textul ar putea avea următorul conținut: „**Domeniul de aplicare. Prezentul cod se aplică în activitatea autorităților și instituțiilor administrației publice, în raporturile dintre autoritățile și instituțiile administrației publice, în raporturile acestora cu alte subiecte de drept public sau privat, precum și în activitatea de natură administrativă desfășurată de toate celelalte autorități și instituții publice**”. Este evident că și acestea trebuie să respecte prevederile Codului administrativ cu privire, spre exemplu, la modul în care utilizează bunurile din domeniul public sau privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale care se află în administrarea lor. În egală măsură în care trebuie să respecte statutul funcționarilor publici care se află în structurile lor, indiferent de caracterul general sau special al acestuia.

3. Concretizând cele exprimate la punctul anterior, precizăm că o asemenea problemă ne-a fost pusă deja, încă de la apariția Codului administrativ, de colegul și prietenul nostru, domnul profesor Ioan Alexandru, **dacă Codul administrativ se aplică și autorităților centrale autonome, altele decât cele din sfera executivului**. În opinia noastră, astfel cum am arătat, răspunsul este **afirmativ**. Am menționat faptul că s-a tranșat în doctrină adevărul că **orice autoritate publică, indiferent de puterea din care face parte sau de statutul său, inclusiv atunci când este plasat în afara celor trei puteri ale statului, cum ar fi, spre pildă, pe lângă cele deja menționate, și Curtea Constituțională, desfășoară și o activitate cu caracter administrativ, în afara activității sale specifice**. De exemplu, în art. 61 din Constituție este configurat rolul Parlamentului, de **organ reprezentativ suprem al poporului român și unică autoritate legiuitoare a**

țării. Însă Parlamentul, pentru a-și realiza menirea sa constituțională, are nevoie să facă unele achiziții de bunuri, să încadreze personal de specialitate, inclusiv personalul de la cabinetul demnitarului. Ca să nu mai spunem că prin Cod se instituie reguli asupra întregului personal contractual din sectorul public. **Toate aceste activități, de natură administrativă, se supun prevederilor Codului administrativ.**

Cu privire la fiecare dintre domeniile enunțate, vom reveni cu precizări și adnotări, cu ocazia prezentării fiecărui titlu sau capitol al lucrării.

4. În acest titlu regăsim și norma de principiu conform căreia dispozițiile Codului administrativ se completează cu Codul civil, precum și cu alte reglementări de drept comun aplicabile în materie. În categoria „altor reglementări de drept comun” intră, în primul rând, Codul muncii, pentru funcționarii publici și personalul contractual din cadrul administrației publice, reglementările speciale aplicabile unor categorii de bunuri care aparțin domeniului public sau privat al statului ori al unităților administrativ-teritoriale, cum ar fi, spre exemplu, Legea nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice¹, pachetul de reglementări privind achizițiile publice, respectiv Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice², Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale³, Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii⁴ și Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor⁵.

În ceea ce privește Codul muncii, facem precizarea că și acesta conține prevederi prin care se conferă calitatea lui de *drept comun* pentru toate *raporturile de muncă*. Art. 1 alin. (2) prevede că „*Prezentul cod se aplică și raporturilor de muncă reglementate prin legi speciale, numai în măsura în care acestea nu conțin dispoziții specifice derogatorii*”. Cum s-a afirmat în doctrină, rezultă că „*Sunt aplicabile, așadar, normele Codului muncii în cazul funcționarilor publici (civili și militari), al magistraților, al demnitarilor, al cooperabilor*”⁶. Un alt text este art. 278 alin. (2) din Codul muncii, care face referire la *caracterul de drept comun al dreptului muncii* și dispune că „*Prevederile prezentului cod se aplică cu titlu de drept comun și acelor raporturi juridice de muncă neîntemeiate pe un contract individual de muncă, în măsura în care reglementările speciale nu sunt complete și aplicarea lor nu este incompatibilă cu specificul raporturilor de muncă respective*”. Precizăm însă că acest caracter de **drept comun** al Codului muncii pentru toate celelalte raporturi juridice care nu izvorăsc dintr-un contract individual de muncă, inclusiv pentru demnitari și funcționari publici, subzistă numai dacă prin **legile speciale nu există prevederi aplicabile instituțiilor pe care Codul muncii să le completeze. Se impune, de asemenea, inexistența unei incompatibilități între legea specială și dreptul comun.** Aserțiunea este valabilă și pentru completarea Codului administrativ – **toate celelalte reglementări care îl completează nu trebuie să fie incompatibile cu dispozițiile sale.**

¹ Republicată în M. Of. nr. 938 din 20 noiembrie 2006.

² Publicată în M. Of. nr. 390 din 23 mai 2016.

³ Publicată în M. Of. nr. 391 din 23 mai 2016.

⁴ Publicată în M. Of. nr. 392 din 23 mai 2016.

⁵ Publicată în M. Of. nr. 393 din 23 mai 2016.

⁶ I.T. Ștefănescu (coord.), *Codul muncii și Legea dialogului social. Comentarii și explicații*, Ed. Universul Juridic, București, 2017, p. 25.

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) *aglomerările urbane* – asociațiile de dezvoltare intercomunitară constituite pe bază de parteneriat între municipii, altele decât cele care sunt prevăzute la lit. i), pe de o parte, și orașe împreună cu localitățile urbane și rurale aflate în zona de influență, pe de altă parte;

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, 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;

ș) *competența exclusivă* – atribuțiile stabilite prin lege în mod expres și limitativ în sarcina autorităților administrației publice locale, pentru realizarea cărora acestea au drept de decizie și dispun de resursele și mijloacele necesare;

t) *competența partajată* – atribuțiile exercitate potrivit legii de autorități ale administrației publice locale, împreună cu alte autorități ale administrației publice, stabilite în mod expres și limitativ, cu stabilirea resurselor financiare și a limitelor dreptului de decizie pentru fiecare autoritate publică în parte;

ț) *quorumul* – numărul minim de membri prevăzut de lege pentru întrunirea valabilă a unui organ colegial;

u) *deconcentrarea* – distribuirea de atribuții administrative și financiare de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către structuri proprii de specialitate din unitățile administrativ-teritoriale;

v) *demnitarii* – persoane care exercită funcții de demnitate publică în temeiul unui mandat, potrivit Constituției, prezentului cod și altor acte normative;

x) *descentralizarea* – transferul de competențe administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale, împreună cu resursele financiare necesare exercitării acestora;

y) *funcția publică* – ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul exercitării prerogativelor de putere publică de către autoritățile și instituțiile publice;

z) *funcția de demnitate publică* – ansamblul de atribuții și responsabilități stabilite prin Constituție, legi și/sau alte acte normative, după caz, obținute prin investire, ca urmare a rezultatului procesului electoral, direct sau indirect, ori prin numire;

w) *instituția publică* – structură funcțională care acționează în regim de putere publică și/sau prestează servicii publice și care este finanțată din venituri bugetare și/sau din venituri proprii, în condițiile legii finanțelor publice;

aa) *instituția de utilitate publică* – persoana juridică de drept privat care, potrivit legii, a obținut statut de utilitate publică;

bb) *majoritatea* – numărul de voturi necesar a fi exprimate de membrii unui organ colegial pentru adoptarea unui act administrativ, stabilit în condițiile legii;

cc) *majoritatea absolută* – primul număr natural strict mai mare decât jumătate din totalul membrilor în funcție ai organului colegial;

dd) *majoritatea calificată* – primul număr natural care este mai mare decât valoarea numerică rezultată în urma aplicării fracției/procentului stabilite/stabilit prin lege la totalul membrilor organului colegial stabilit în condițiile legii;

ee) *majoritatea simplă* – primul număr natural mai mare decât jumătate din totalul membrilor prezenți la o ședință a organului colegial, cu condiția îndeplinirii cvorumului;

ff) *organigrama* – structură unitară, redată sub forma unei diagrame logice, prin care se sistematizează și se concentrează modul de organizare a tuturor resurselor umane de la nivelul unei autorități sau instituții publice, după caz, redând schematic detaliile cu privire la raporturile ierarhice de subordonare/supraordonare, precum și raporturile de colaborare;

gg) *personalul din administrația publică* – demnitarii, funcționarii publici, personalul contractual și alte categorii de personal stabilite în condițiile legii de la nivelul autorităților și instituțiilor administrației publice centrale și locale;

hh) *primăria comunei, a orașului, a municipiului, a subdiviziunii administrativ-teritoriale* – structură funcțională fără personalitate juridică și fără capacitate procesuală, cu activitate permanentă, care duce la îndeplinire hotărârile autorității deliberative și dispozițiile autorității executive, soluționând problemele curente ale colectivității locale, constituită din: primar, viceprimar, administratorul public, consilierii primarului sau persoanele încadrate la cabinetul primarului și aparatul de specialitate al primarului;

ii) *răspunderea administrativă* – acea formă a răspunderii juridice care constă în ansamblul de drepturi și obligații de natură administrativă care, potrivit legii, se nasc ca urmare a săvârșirii unei fapte ilicite prin care se încalcă, de regulă, norme ale dreptului administrativ;

jj) *regimul de putere publică* – ansamblul prerogativelor și constrângerilor prevăzute de lege în vederea exercitării atribuțiilor autorităților și instituțiilor administrației publice și care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice, pentru apărarea interesului public;

kk) *serviciul public* – activitatea sau ansamblul de activități organizate de o autoritate a administrației publice ori de o instituție publică sau autorizată/autorizate ori delegată de aceasta, în scopul satisfacerii unei nevoi cu caracter general sau a unui interes public, în mod regulat și continuu;

ll) *serviciile publice deconcentrate* – structurile de specialitate ale ministerelor și ale altor organe de specialitate din unitățile administrativ-teritoriale ale administrației publice centrale care răspund de satisfacerea unor nevoi de interes public/general în concordanță cu obiectivele politicilor și strategiilor sectoriale ale Guvernului;

mm) *subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor* – sectoarele municipiului București sau alte subdiviziuni ale municipiilor ale căror delimitare și organizare se stabilesc prin lege;

nn) *standardele de calitate* – ansamblul normativelor de calitate în furnizarea unui serviciu public și/sau de utilitate publică, stabilite prin acte normative;

oo) *standardele de cost* – costurile normative utilizate pentru determinarea cuantumului resurselor alocate bugetelor locale ale unităților administrativ-teritoriale în vederea furnizării unui serviciu public și/sau de utilitate publică la standardul de calitate stabilit prin acte normative;

pp) *unitățile administrativ-teritoriale* – comune, orașe, municipii și județe;

qq) *zona metropolitană* – asociația de dezvoltare intercomunitară constituită pe bază de parteneriat între capitala României sau municipiile de rangul I ori municipiile reședință de județ și unitățile administrativ-teritoriale aflate în zona limitrofă.

I. REGLEMENTAREA ANTERIOARĂ

Conținutul acestui titlu se regăsea, în mod parțial, în Legea nr. 215/2001, și anume în art. 1 alin. (2) al acesteia. Spunem „parțial” deoarece legea respectivă definea exclusiv noțiunile care erau utilizate în conținutul său și care vizau obiectul său de reglementare, respectiv regimul autonomiei locale și organizarea și funcționarea administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale. În cuprinsul textului din Codul administrativ regăsim definite toate noțiunile care vizează obiectul de reglementare al Codului și care acoperă întreg cuprinsul acestuia. Altele dintre noțiuni erau reglementate în Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ¹ – și ne referim, cu precădere, la cele privind actul administrativ, autoritatea publică –, în Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici² și exemplele ar putea continua.

II. STRUCTURĂ. ELEMENTE DE NOUȚATE

1. Titlul II al primei părți a Codului are un singur articol, care cuprinde definirea conceptelor care se uzitează în cuprinsul său. Din punctul de vedere al tehnicii de redactare, soluția este, în opinia noastră, discutabilă, deoarece avem de-a face cu un element component al structurii Codului, în care un articol se suprapune cu un titlu, ceea ce nu credem că este justificat. Considerăm că acest articol se putea integra în primul titlu, introductiv, însă s-a preferat această formulă de către cei care au redactat forma finală a lui.

Unele dintre definițiile date de Cod sunt de o noutate absolută și este benefică definirea acestor noțiuni de către legiuitor, în contextul în care, anterior, ele erau reflectate, de regulă, în doctrină și jurisprudență, care conțineau, cum este și firesc, de altfel, deosebiri de la un autor la altul sau diferențe de soluții juridice.

Consacrarea semnificației lor prin Codul administrativ este de natură să genereze efecte pozitive pentru administrația publică, dat fiind faptul că noțiunile respective evocă instituțiile și conceptele fundamentale din sfera administrației publice centrale și locale.

Codul consacră un număr de 45 de definiții, dintre care unele sunt de o noutate absolută, iar altele s-au regăsit, astfel cum am arătat, în fostele legi ale administrației publice locale, ale descentralizării sau altele similare.

2. Ne vom referi la câteva dintre ele, începând cu noțiunea de *administrație publică*, definită prin cele două elemente componente ale sale, *executarea legii* și *prestarea de servicii publice*, ambele desfășurate *în regim de putere publică*. Noțiunea de *executare a legii*, la rândul ei, este identificată prin două elemente componente, respectiv *organizare a executării* și *executare în concret a legii*.

Dacă *serviciul public* îl regăsim definit în art. 5 lit. kk) din Codul administrativ, acesta nu definește însă ce înseamnă activitatea de *executare a legii*. Apreciem că **ar fi fost util să se definească și această noțiune, nu doar din rațiuni care țin de „egalitate de tratament” cu serviciul public, ci și pentru nevoia, reală, de a defini o asemenea noțiune**. Aceasta deoarece, în opinia noastră, exprimată în toate lucrările anterioare³, prin *executarea legii* trebuie să înțelegem atât **accepțiunea tradițională**, care include activități concrete prin care legea este pusă în executare, cât și **accepțiunea modernă**, prin care se evocă emiterea/adoptarea de acte juridice cu forță, ca regulă, inferioară legii.

¹ Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

² Republicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007.

³ V. Vedinaș, *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 53.

Spunem „ca regulă” având în vedere ordonanțele Guvernului, simple sau de urgență, care concretizează o activitate de legiferare delegată, conferită însă prin Constituție Guvernului, care este, cum îl denuște art. 111 alin. (1) din Legea fundamentală, un *organ al administrației publice*. Constituția este clară cu privire la activitatea de *organizare a executării legii*, art. 108 alin. (2) statuând că *hotărârile Guvernului se emit¹ pentru organizarea executării legilor*.

De aceea, apreciem că, *de lege ferenda*, textul **art. 5 din Codul administrativ ar trebui să se completeze cu o nouă literă, prin care să se definească noțiunea de executare a legii**, în sensul că ea reprezintă „*activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legii, inclusiv prin emiterea de acte juridice cu forță inferioară legii*”.

Semnificativ este faptul că se definesc, pe lângă noțiunea „mamă” sau „gen”, și diferite tipuri de administrație, cum ar fi *administrația publică centrală* și *administrația publică locală*. Interesant este că definirea acestor noțiuni nu se face în funcție de criteriul organizării administrativ-teritoriale, respectiv la nivel statal sau al unității administrativ-teritoriale, ci în funcție de **natura interesului public pe care îl satisface fiecare tip de administrație**, respectiv **interes public național/general** pentru **administrația publică centrală** și **interes public local** pentru **administrația publică locală**.

Anumite discuții poate genera sensul termenului *local*. Cum nu se face nicio diferență, interpretăm că prin **interes public local** trebuie să înțelegem **interesul public de la nivelul tuturor unităților administrativ-teritoriale**.

Continuăm cu noțiunea de *instituție publică*, aceasta fiind utilizată în legislație și în practică prin asociere cu *autoritatea publică*, vorbindu-se, în general, de *autoritățile și instituțiile publice*.

Potrivit lit. w) a textului, **instituția publică** reprezintă o *structură funcțională care acționează în regim de putere publică și/sau prestează servicii publice și care este finanțată din venituri bugetare și/sau din venituri proprii, în condițiile legii finanțelor publice*, în vreme ce **autoritatea publică**, potrivit lit. k), reprezintă un *organ de stat sau al unității administrativ-teritoriale care acționează în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes public*.

Definiția dată de lege **instituției publice** valorifică elemente din cea consacrată de doctrină, conform căreia „*ea se referă la structurile subordonate aflate sub autoritatea sau în coordonarea unor autorități ale administrației publice, care funcționează din venituri bugetare, dar și din surse extrabugetare, potrivit legislației în vigoare*”².

Analizând cele două definiții, constatăm că elementul principal care le deosebește este referirea la modul de finanțare, care nu ni se pare suficient de relevant, în contextul în care și autoritățile publice sunt finanțate de la bugetul de stat sau al unităților administrativ-teritoriale sau pot avea venituri proprii și se supun aceleiași legi. Un alt criteriu de departajare este cel legat de **scopul și regimul juridic în care funcționează**, din formularea legală putându-se interpreta că, în cazul instituțiilor publice, conjuncția și/sau, care leagă faptul că *acestea acționează în regim de putere publică* de acela că *prestează servicii publice*, determină concluzia că *ele pot să acționeze și în regim de drept privat*.

3. Ceea ce remarcăm însă este faptul că între definițiile consacrate de art. 5 nu se regăsește și cea de *organ al administrației publice*, deși ea este consacrată de Constituție [exemplu: art. 111 alin. (1) face referire la „*Guvernul și celelalte organe ale administra-*

¹ Corect ar fi fost ca textul să prevadă că se *adoaptă*, pentru că Guvernul, ca organ colegial, *adoaptă acte juridice*.

² D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2018, p. 8.

fiei publice”]. Considerăm că noțiunile de *organ al administrației publice* și *autoritate a administrației publice* au o accepțiune identică. Doctrina o definește, în contextul teoriei generale a organizării, pe prima dintre ele, și avem în vedere opinia regretatului nostru Profesor, potrivit căruia prin **organ al administrației publice** înțelegem „*acea structură organizațională care, potrivit Constituției și legii, are personalitate de drept public și acționează din oficiu, pentru executarea legii sau prestarea serviciilor publice, în limitele legii, sub controlul direct sau indirect al Parlamentului*”¹.

Apreciem că în Codul administrativ se impune a fi definit și conceptul de **organ al administrației publice**, dată fiind determinarea sa constituțională, motiv pentru care propunem ca prin legea de aprobare a Codului să se adauge fie o definiție distinctă, fie, la lit. l) a art. 5, să se adauge și acest concept, textul urmând să aibă următoarea alcătuire: „*autoritatea (organ al) administrației publice – autoritate publică care acționează pentru organizarea executării sau executarea în concret a legii sau pentru prestarea serviciilor publice*”, soluție pe care o propunem *de lege ferenda*.

4. Importantă este și definirea celor trei tipuri de majorități, absolută, calificată și simplă, a organigramei sau a serviciului public.

Remarcăm faptul că prin Cod sunt definite și noțiunile de **capacitate** și **competență**, fără a regăsi însă definită noțiunea de **sarcină** a administrației publice.

În doctrină, atunci când se realizează o *teorie generală a organizării administrației publice*, sunt utilizate trei concepte, respectiv **capacitate**, **competență** și **sarcină**². Mai mult chiar, profesorul Iorgovan, când analizează această materie, începe mai întâi cu **sarcină**, după care urmează **competența** și **capacitatea organelor administrației publice**³.

Apreciem că în Codul administrativ ar trebui să se regăsească definită și noțiunea de **sarcină**, analizată în doctrina franceză prin conceptul de *misiunile administrației publice*. În doctrina românească interbelică, prin **sarcini ale administrației** se înțelegeau *obiectivele pe care organele de stat trebuiau să le urmărească în conducerea activității economico-gospodărești, social-culturale și administrative pe plan local*⁴.

Pentru doctrina contemporană rămâne de referință, prin claritatea și calitatea, modul esențializat în care se prezintă, definiția formulată de regretatul nostru profesor, pe care o propunem a fi introdusă în Codul administrativ, după lit. jj) a art. 5, urmând ca restul literelor să fie modificate în ceea ce privește succesiunea lor: „*sarcină – ansamblul necesităților sociale obiectiv determinate, evaluate politic și consacrate prin norme juridice*”⁵.

În ceea ce privește noțiunea de **competență**, remarcăm faptul că prin Cod ea este definită, alături de **competența delegată**, **competența exclusivă** și **competența partajată**, însă nu împărtășim faptul că nu sunt definite și cele trei tipuri de competență din punctul de vedere al conținutului și al întinderii în timp și spațiu a atribuțiilor, respectiv **competența materială**, **competența temporală** și **competența teritorială**. Apreciem că este aici o carență, care ar trebui complinită în viitor, prin consacrarea unor definiții pentru fiecare dintre cele trei categorii de competență. Pot fi avute în vedere următoarele definiții, care pot fi incluse în Cod după lit. t) actuală, pe care le propunem cu caracter *de lege ferenda*:

– „*competența materială – ansamblul atribuțiilor unei autorități a administrației publice și natura acestora*”;

¹ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 264.

² *Ibidem*, pp. 267-281.

³ *Ibidem*, p. 267.

⁴ D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, p. 125.

⁵ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, p. 271.

– „competența teritorială – întinderea în spațiu a atribuțiilor unei autorități a administrației publice”;

– „competența temporală – întinderea în timp a atribuțiilor unui autorități a administrației publice”.

5. Un concept asupra căruia ne oprim în continuare este cel al *regimului de putere publică*. Este semnificativă definirea lui, dat fiind faptul că **el este caracteristic pentru administrația publică**, regăsindu-se chiar în definiția dată acestui concept. Ca regulă, doctrina juridică de drept public a analizat *regimul de putere publică*, identificându-l prin faptul că, „*sub imperiul său, părțile nu se află pe picior de egalitate vs. (prin opoziție cu) regimul juridic impus de dreptul privat, unde părțile se află pe picior de egalitate juridică și voința este legea părților*”¹. Analizând definiția regimului de putere publică, autoarea precită că pot fi desprinse trei caracteristici principale ale acestuia: este un *regim juridic inegalitar*, în sensul că *acordă privilegii persoanelor publice*; cuprinde *constrângeri* care îndrituiesc autoritățile publice să își impună voința proprie în contra voinței particularilor; oferă posibilitatea impunerii constrângerilor prin intervenția forței de coerciție statală².

Specificitatea acestui regim subzistă în faptul că **misiunea administrației** constă în **satisfacerea interesului public**, iar **regimul de putere publică este angrenajul de mijloace și proceduri care o fac funcțională la parametrii așteptați de destinatarii activității sale**.

6. O categorie de concepte este cea pe care o definește Codul administrativ, deși, în opinia noastră, definirea lor ar fi mai potrivit a se realiza prin Codul de procedură administrativă, a cărui elaborare a fost și ea declanșată, prin elaborarea și aprobarea, încă din 2008, a tezelor acestuia³. Avem în vedere noțiunile de *cvorum*, *majoritate*, *majoritate absolută*, *majoritate simplă*, *majoritate calificată*, care, și prin natura lor juridică, reprezintă *operațiuni procedurale concomitente emiterii/adoptării actului administrativ*. Aceste alte componente ale procedurii administrative necontencioase urmează a fi reglementate de viitorul Cod de procedură administrativă, cu excluderea, sperăm, a celor care au fost deja reglementate și care, în mod firesc, trebuie excluse din viitoarea reglementare.

7. O altă observație critică pe care o facem vizează definirea, în art. 5 lit. ii) din Cod, a **răspunderii administrative** de o manieră care este identică celei consacrate de art. 565 alin. (1). Este, presupunem, o „scăpare” a autorilor Codului, care **se impune a fi corectată**, prin eliminarea unuia dintre cele două texte. În opinia noastră, se impune, *de lege ferenda*, **eliminarea textului cuprins în art. 5 lit. ii), locul acestei definiții fiind acolo unde este reglementată răspunderea în dreptul administrativ**.

8. Un alt „punct slab” al părții de definiții cuprinse în art. 5 este, în opinia noastră, acela că **se definesc deconcentrarea și serviciile publice deconcentrate, dar nu se definesc descentralizarea și serviciile publice descentralizate**. Din nou precizăm faptul că administrația din România, din Europa și din toată lumea civilizată credem că trăiește o veritabilă „**eră a descentralizării**”. Este adevărat că Titlul II al Părții a III-a poartă chiar denumirea „*Descentralizarea*”, dar lucrurile nu pot fi confundate. Considerăm că, nu doar pentru unitate de tratament și de tehnică de redactare, dar și din perspectiva

¹ M. Voican, *Regimul de putere publică – regim juridic inegalitar. Sursa inegalității, rațiunea și necesitatea*, în RDP nr. 1-2/2020, p. 145.

² *Ibidem*, p. 155.

³ Avem în vedere H.G. nr. 1360/2008 privind aprobarea Tezelor prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă, publicată în M. Of. nr. 734 din 30 octombrie 2008.

necesității și utilității, **s-ar fi impus consacarea de definiții pentru cele două concepte**. Definirea descentralizării este cu atât mai necesară cu cât această noțiune nu se regăsește definită în Titlul II al Părții a III-a din Cod, care începe, în art. 76, cu principiile descentralizării, și nici în art. 75, care doar enunță principiile administrației publice locale, fără să le consacre semnificația printr-o definiție.

În opinia noastră, **descentralizarea** poate fi definită într-un mod similar deconcentrării, aceasta reprezentând *„distribuirea de atribuții administrative și financiare de către autoritățile administrației publice locale către structuri proprii de specialitate din unitățile administrativ-teritoriale”*, propunere pe care o facem *de lege ferenda*.

Serviciile publice descentralizate reprezintă o realitate a zilelor noastre. Ne-am întâlnit cu ele atât în activitatea noastră de teoretician, cât și în cea de practician. Constatăm aspecte care le apropie de serviciile publice deconcentrate. În fond, și ele sunt niște structuri înființate de autorități publice – este adevărat că este vorba despre cele de la nivel local. În egală măsură se subordonează acestora, fără a vorbi însă despre o subordonare care le anihilează autonomia funcțională, cum se încearcă să se transmită de către autoritățile care le înființează. Cum ne-am exprimat uneori, în apărările noastre de avocat, se merge pe principiul *„eu te-am făcut, eu te omor”*. Evident că este vorba despre o exprimare plastică, pe care nu au avut capacitatea să o înțeleagă pseudo-adversarii noștri și s-au erijat în tot felul de comentarii jalnice, cum că noi i-am acuza de intenții criminale. Ne refeream la tendința, despotică, pe alocuri, a președinților de consilii județene de a-i schimba pe șefii serviciilor descentralizate, similară celei în care miniștrii și Guvernul, în ansamblul său, procedează la schimbarea șefilor de servicii deconcentrate.

Trecând peste aceste aspecte, definim **serviciile publice descentralizate** de o manieră similară celei prin care art. 5 lit. II) definește **serviciile publice deconcentrate**, ca reprezentând *„structurile de specialitate ale autorităților autonome locale din unitățile administrativ-teritoriale care răspund de satisfacerea unor nevoi de interes local/județean, în concordanță cu obiectivele politicilor și strategiilor stabilite de organele care le-au creat”*.

9. Codul administrativ a creat astfel un soi de *abecedar al conceptelor*, de care administrația trebuie să țină cont și la care trebuie să se raporteze, ca un prim pas al procesului de punere în aplicare a Codului, și care, astfel cum am arătat, au fost „scăpate”. Cum spune românul, cei care realizează administrație trebuie „să vorbească aceeași limbă”.

TITLUL III

PRINCIPIILE GENERALE APLICABILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Art. 6. Principiul legalității. Autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul acestora au obligația de a acționa cu respectarea prevederilor legale în vigoare și a tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte.

Art. 7. Principiul egalității. Beneficiarii activității autorităților și instituțiilor administrației publice au dreptul de a fi tratați în mod egal, într-o manieră nediscriminatorie, corelativ cu obligația autorităților și instituțiilor administrației publice de a trata în mod egal pe toți beneficiarii, fără discriminare pe criteriile prevăzute de lege.

Art. 8. Principiul transparenței. (1) În procesul de elaborare a actelor normative, autoritățile și instituțiile publice au obligația de a informa și de a supune consultării și dezbaterii publice proiectele de acte normative și de a permite accesul cetățenilor la procesul de luare a deciziilor administrative, precum și la datele și informațiile de interes public, în limitele legii.

(2) Beneficiarii activităților administrației publice au dreptul de a obține informații de la autoritățile și instituțiile administrației publice, iar acestea au obligația corelativă a acestora de a pune la dispoziția beneficiarilor informații din oficiu sau la cerere, în limitele legii.

Art. 9. Principiul proporționalității. Formele de activitate ale autorităților administrației publice trebuie să fie corespunzătoare satisfacerii unui interes public, precum și echilibrate din punctul de vedere al efectelor asupra persoanelor. Reglementările sau măsurile autorităților și instituțiilor administrației publice sunt inițiate, adoptate, emise, după caz, numai în urma evaluării nevoilor de interes public sau a problemelor, după caz, a riscurilor și a impactului soluțiilor propuse.

Art. 10. Principiul satisfacerii interesului public. Autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul din cadrul acestora au obligația de a urmări satisfacerea interesului public înaintea celui individual sau de grup. Interesul public național este prioritar față de interesul public local.

Art. 11. Principiul imparțialității. Personalul din administrația publică are obligația de a-și exercita atribuțiile legale, fără subiectivism, indiferent de propriile convingeri sau interese.

Art. 12. Principiul continuității. Activitatea administrației publice se exercită fără întreruperi, cu respectarea prevederilor legale.

Art. 13. Principiul adaptabilității. Autoritățile și instituțiile administrației publice au obligația de a satisface nevoile societății.

I. REGLEMENTAREA ANTERIOARĂ

În conținutul acestui titlu se regăsesc reglementate **principiile generale aplicabile administrației publice**. Ele nu au mai fost reglementate, în această formă, într-un alt act normativ anterior. Unele dintre ele se regăseau consacrate doar ca principii aplicabile în materii distincte ale administrației publice. De exemplu, principiul legalității se regăsea și în materia administrației publice locale, și în cea a funcției publice și continuă să îl consacre și Codul în părțile consacrate lor.

Unele dintre aceste principii sunt reglementate în Constituție, de o manieră expresă sau implicită. De exemplu, principiul legalității este prevăzut în art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, care consacră caracterul obligatoriu al *respectării Constituției, a supremăției sale și a legilor*, iar principiul **egalității** este consacrat în art. 16, referitor la *egalitatea tuturor în fața legii și a autorităților publice*.

II. STRUCTURĂ. ELEMENTE DE NOUȚATE

1. Cum am menționat deja, este pentru prima dată când într-un act normativ se reglementează reguli cu valoare de principii generale care se aplică întregii administrații publice, indiferent că ne raportăm la administrația de stat sau la cea autonomă locală, la un organ central sau la unul local al administrației publice ori la unul care are o competență materială generală sau una de specialitate. „*Codul sesizează principiile de drept, le*

exprimă pe calea gândirii, astfel fiind, codificarea nu este și nu poate fi o lucrare pur formală."¹

Existența unor principii general aplicabile prezintă relevanță nu doar pentru administrație în sine, care devine mai „ordonată” și organizată, ci și pentru beneficiarii ei, pentru raporturile dintre administrație și cei administrați și poate fi invocată și în eventuale litigii de contencios administrativ, dând „greutate” procedurilor pe care administrația trebuie să le urmeze.

2. Unele dintre aceste principii sunt de sorginte constituțională și avem în vedere principiul **legalității** [art. 1 alin. (5) coroborat cu art. 16 alin. (2) din Constituție], pe cel al **egalității tuturor în fața legii** [art. 16 alin. (1)] și principiul **proporționalității**, reglementat de art. 53 alin. (2) în materia restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. Alte principii au în conținutul lor dimensiuni pe care Constituția le garantează. De exemplu, **transparența** semnifică, pe lângă componenta consultării și dezbaterii proiectelor de acte normative, și faptul că *beneficiarii activităților administrației publice au dreptul de a obține informații de la autoritățile și instituțiile administrației publice, care, la rândul lor, au obligația corelativă de a pune la dispoziția beneficiarilor informații*. Toate acestea sunt elemente ale **dreptului fundamental la informație**, garantat de art. 31 din Constituție.

Apreciem acest titlu pentru faptul că reușește să sintetizeze și sistematizeze, în egală măsură, principiile care trebuie respectate de orice subiect de drept care este implicat în realizarea administrației publice sau desfășoară o activitate de natură administrativă. Principiile pe care el le consacră se impun a fi respectate atât de autoritățile și instituțiile publice, cât și de subiectele de drept privat care au fost autorizate să presteze un serviciu public, sub „paza juridică”, respectiv sub controlul, supravegherea unui organ public.

3. **Principiul legalității** este primul menționat de Cod, la art. 6, el semnificând obligația autorităților și a instituțiilor publice de a respecta atât legea, cât și tratatele internaționale la care România este parte. Regimul juridic al acestei categorii de acte juridice este reglementat de Legea nr. 590/2003 privind tratatele², iar principiile constituționale care guvernează raportul dintre dreptul intern și cel internațional sunt reglementate în art. 11 și 20, precum și în art. 148 din Constituție, care reglementează, în particular, raportul dintre dreptul românesc și cel al Uniunii Europene.

4. **Principiul egalității**, al cărui izvor principal este art. 16 alin. (1) din Constituție, evocă „*obligația făcută legiuitorului de a trata în același fel situațiile care în mod obiectiv sunt asemănătoare*”³, obligație care revine și autorităților publice, în general, și administrației publice, în particular.

5. **Principiul proporționalității** este sensibil legat de ideea de echilibru între **ceea ce își propune să facă administrația și efectele pe care le produc acțiunile acesteia și interesul pe care trebuie să-l satisfacă**. În vederea realizării acestui echilibru este necesar ca, anterior adoptării unor soluții normative sau de altă natură, să se facă evaluări cu privire la nevoile pe care ele urmează să le satisfacă, la eventualele riscuri și la impactul efectiv. Mai simplu spus, autoritățile publice trebuie să evalueze **câștigul și pierderea**. Sunt aspecte care au importanță deosebită, dar cărora nu li se acordă, în opinia noastră, toată atenția pe care ar merita-o, și ne-am confruntat cu ele în diferite ipostaze. Vom exemplifica cu un aspect care este cunoscut și care, încet, dar sigur, devine un fenomen, respectiv reorganizarea de autorități și instituții, care, de regulă, este

¹ N. Popa, *Codul administrativ (câteva însemnări)*, Editorial, în RDP nr. 3/2019, p. 13.

² Publicată în M. Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2004.

³ S.E. Tănăsescu, *Principiul egalității în dreptul românesc*, Ed. All Beck, București, 1999, p. 47.

„mănată-n luptă” de alte obiective decât cele de eficientizare a activității. În general, este vorba despre aspecte meschine, subiective, de nevoia de a-i elimina pe unii și de a-i aduce în loc pe alții, deși se conștientizează că se bulversează activitatea respectivelor autorități și instituții publice. Și atunci, ne întrebăm, retoric firește, unde este proporționalitatea?

6. Împărtășim consacrarea **principiului satisfacerii interesului public**, care are două componente: pe de o parte, el semnifică faptul că *autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul din cadrul acestora au obligația de a urmări satisfacerea interesului public înaintea celui individual sau de grup sau, cum se exprimă tradițional doctrina, preeminența interesului general asupra celui particular, care permite ca, în cazul unui conflict între interesul public și cel particular, primul să se impună față de cel de-al doilea*¹, aceasta reprezentând esența semnificației regimului de putere publică; pe de altă parte, se consacră regula că *interesul public național este prioritar față de interesul public local*.

O semnificație deosebită, în dreptul național și în cel european, o are **principiul transparenței**, care naște două obligații pentru autoritățile și instituțiile publice: pe de o parte, ca, *în procesul de elaborare a actelor normative, să informeze și să supună consultării și dezbaterii publice proiectele de acte normative*, iar pe de altă parte, aceea *de a permite accesul cetățenilor la procesul de luare a deciziilor administrative, precum și la datele și informațiile de interes public*, în limitele legii.

Ne vom referi la cea de-a doua semnificație, aceea **de a permite accesul la luarea deciziilor de interes public**, mai concret, la ședințele organelor cu rol deliberativ, respectiv, la nivel local, la ședințele consiliilor locale și județene, iar la nivel central, la ședințele Guvernului, ale structurilor de conducere din cadrul administrației centrale de specialitate. Acest *acces* se face fie **direct**, prin prezența cetățenilor la aceste lucrări, care este posibilă mai ales la nivel local, fie prin **prezența societății civile**, ca regulă, a **mass-mediei**, considerată de Curtea Europeană de la Strasbourg ca fiind *câinele de pază al democrației*.

Sub acest aspect, apreciem că societatea românească nu este suficient de evoluată. Cetățenii se manifestă ca fiind, de regulă, dezinteresați de activitatea celor care guvernează și administrează țara sau se limitează să-și manifeste *interesul* prin „dezbateri politice” neorganizate ori în perioadele electorale. Credem că se întâmplă acest lucru din cauza neîncrederii pe care o au în clasa politică și a convingerii că, orice ar face sau ar spune, lucrurile nu se vor schimba.

De aceea, reprezentanților autorităților administrației publice le revine o importantă misiune în aplicarea Codului, de a așeza acțiunea lor în raport cu așteptările și percepția cetățenilor, ale beneficiarilor activității lor. Iar aceasta presupune să acționeze într-un sens care să dezvolte implicarea cetățenilor în deciziile administrației, dar și relevarea semnificației, pentru administrație, a „impulsurilor”, a reacțiilor care îi vin dinspre destinatarul acțiunii sale, pentru a se diminua în cât mai mare măsură neîncrederea și lipsa lor de respect în și față de autorități, care reprezintă una dintre cele mai mari curențe ale democrației românești.

7. Ultimele principii care sunt prevăzute de acest titlu sunt cele ale **imparțialității, continuității și adaptabilității**.

Este importantă consacrarea lor, dată fiind semnificația pe care fiecare dintre ele o are pentru buna desfășurare a activității administrației. Imparțialitatea este necesară nu doar în activitatea administrației, ci în cea a tuturor celorlalte autorități publice; ea este,

¹ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, p. 86.

din păcate, prea des trădată prin tot soiul de manifestări, evocate popular prin sintagme precum *cumetrii locale*, sau condiționări atrase de apartenența la un anumit partid. Uneori, acestea devin paroxistice, cum ar fi condiționarea participării la un concurs pentru ocuparea unei funcții de existența unei susțineri din partea unuia dintre partidele politice aflate la guvernare. Aceasta depinzând, în mod evident, de modul în care s-au „împărțit” posturile între acestea. Atunci când este vorba despre demnități publice, cum au devenit în prezent cele de prefect și subprefect, este de înțeles, în anumite limite. Problema este când e vorba despre funcții publice, care ar trebui să fie ocupate pe criterii de merit și competență.

În ceea ce privește **principiul continuității** și **cel al adaptabilității**, ele se fundamentează pe faptul că rolul administrației este să satisfacă nevoi sociale, care nu încețază niciodată și își modifică conținutul. De aceea și în doctrina franceză se teoretizează **principiul adaptabilității în serviciul public**, conceput ca o nevoie de ajustare în permanență a mijloacelor și procedurilor după conținutul nevoii care trebuie satisfăcută.

Principiul continuității obligă administrația să desfășoare activitatea *fără intrerupere*, ceea ce nu poate însemna program cu același caracter. Textul trimite la prevederile legale care reglementează regimul timpului de muncă, de odihnă, toate aspectele procedurale, astfel încât administrația să-și realizeze misiunea. Aceste rațiuni au determinat ca vreme îndelungată grevele să fie interzise în sectorul public. Iar legislația care reglementează regimul grevelor prevede, în toate statele, necesitatea asigurării serviciilor esențiale pentru societate.