

INSTITUTUL DE ȘTIINȚE ADMINISTRATIVE
DIN REPUBLICA MOLDOVA
Web: www.isam.md, E-mail: isamd_2006@yahoo.com

CONFERINȚA ȘTIINȚIFICĂ INTERNAȚIONALĂ

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LA 30 DE ANI DE INDEPENDENȚĂ A REPUBLICII MOLDOVA

***Realizări și perspective ale
statului de drept,
bunei guvernări
și integrării europene***

Editor coordonator: Maria ORLOV

CAIETUL
ȘTIINȚIFIC

7



EDITURA UNIVERSITARĂ

I
S
A
M

INSTITUTUL DE ȘTIINȚE ADMINISTRATIVE
DIN REPUBLICA MOLDOVA

CONFERINȚA ȘTIINȚIFICĂ INTERNAȚIONALĂ

Chișinău

10 - 11 decembrie 2021

**ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LA 30 DE
ANI DE INDEPENDENȚĂ A REPUBLICII
MOLDOVA**

***Realizări și perspective ale
statului de drept, buneii guvernări
și integrării europene***

Editor coordonator: Maria ORLOV

CAIETUL ȘTIINȚIFIC nr. 7/2022



EDITURA UNIVERSITARĂ
București, 2022

Aprobată și recomandată spre editare de către Consiliul Științific al Institutului de Științe Administrative din Republica Moldova

Redactor: **Gheorghe Iovan**
Tehnoredactor: **Ameluța Vișan**

Colegiul de redacție:

ALBU Maria,

Lect. univ. dr., Universitatea „1 Decembrie 1918” din Alba Iulia, România

APAN Rodica Diana,

Conf. univ. dr., Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București, România

BOGHIRNEA Iulia,

Lect. univ. dr., Universitatea din Pitești, România

CARP Radu,

Prof. univ. dr., Universitatea din București, România

CĂTANĂ Emilia Lucia,

Prof. univ. dr. habil., Universitatea „Dimitrie Cantemir” din Tîrgu-Mureș, România,

FODOR Elena-Mihaela

Conf. univ. dr., Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București, România

ICONARU Angela-Mihaela

Lect. univ. dr., Universitatea din Pitești, România

ȘAPTEFRAȚI Tatiana

Conf. univ. dr., Academia de Administrare Publică din Republica Moldova

VERGA Crina Mihaela

Lect. univ. dr., Universitatea “George Bacovia” din Bacău, România

VISAN Elena Roxana

Prof., Drd., Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București, România

Secretar general de redacție:

ORLOV Eugeniu

Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova

Editură recunoscută de Consiliul Național al Cercetării Științifice (C.N.C.S.) și inclusă de Consiliul Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare (C.N.A.T.D.C.U.) în categoria editurilor de prestigiu recunoscut.

Autorii își asumă răspunderea în ceea ce privește conținutul comunicărilor trimise spre publicare

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

Conferința științifică internațională "Administrația publică la 30 de ani de independență a Republicii Moldova : realizări și perspective ale statului de drept, buneii guvernări și integrării europene" / ed. coord.:

Maria Orlov. - București : Editura Universitară, 2022

Conține bibliografie

ISBN 978-606-28-1534-9

I. Orlov, Maria (ed.)

351

DOI: (Digital Object Identifier): 10.5682/9786062815349

© Toate drepturile asupra acestei lucrări sunt rezervate, nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul autorului.

PARTENERI:

Ambasada Franței în Republica Moldova
Societatea Academică de Științe Administrative, București, România
Institutul de Științe Administrative al României „Paul Negulescu”, Sibiu, România
Societatea pentru Cercetare și Dezvoltare în Administrația Publică, Tîrgu Mureș, România
Media Marketing SRL, Tîrgu Mureș, România

COMITETUL ȘTIINȚIFIC ȘI ORGANIZATORIC

COMITETUL ȘTIINȚIFIC:

Președinte:

Conf. univ. dr. **Maria ORLOV**
Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova

Membri:

Prof. univ. dr. **Emil BĂLAN**
Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București, România
Prof. univ. dr. **Ștefan BELECCIU**
Academia „Ștefan cel Mare”, a MAI al Republicii Moldova
Conf. univ. dr. **Eugenia BUȘMACHIU**
Academia de Studii Economice din Moldova
Prof. univ. dr. **Radu CARP**
Universitatea din București, România
Prof. univ. dr. habil. **Emilia Lucia CĂTANĂ**
Universitatea “Dimitrie Cantemir”, Tîrgu-Mureș, România
Conf. univ. dr. **Flavia GHENCEA**
Universitatea Ovidius din Constanța, România
Conf. univ. dr. **Elena-Mihaela FODOR**
Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București, România
Prof. univ. dr. **Irina MOROIANU-ZLĂTESCU**
Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București, România
Prof. univ. dr. **Vasilica NEGRUȚ**
Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați, România
Conf. univ. dr. **Natalia SAITARLÎ**
Universitatea de Stat „B.P.Hajdeu” Cahul, Republica Moldova
Prof. univ. dr. **Daniel-Mihail ȘANDRU**
Centrul de Studii de Drept European al Institutului de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române, București, România
Conf. univ. dr. **Tatiana ȘAPTEFRAȚI**
Academia de Administrare Publică din Republica Moldova
Prof. univ. dr. **Natalija SHIKOVA**
Faculty of Law, International Balkan University Skopje, North Macedonia
Prof. univ. dr. **Verginia VEDINAȘ**
Universitatea din București, România

COMITETUL ORGANIZATORIC:

Lect. univ. dr. **Maria ALBU**
Universitatea „1 Decembrie 1918” din Alba Iulia, România
Conf. univ. dr. **Rodica Diana APAN**
Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București, România
Conf. univ. dr. **Liliana BELECCIU**
Academia „Ștefan cel Mare,, a MAI al Republicii Moldova
Lect. univ. dr. **Iulia BOGHIRNEA**
Universitatea din Pitești, România
Asist. univ. drd. **Ion BUZINSCHI**
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți, Republica Moldova
Conf. univ. dr. **Alexandru CICALA**
Academia „Ștefan cel Mare,, a MAI al Republicii Moldova
Lect. univ. dr. **Vasile CONSTANTINOV**
Universitatea Studii Aplicate din Moldova
Conf. univ. dr. **Ilioara GENOIU**
Universitatea „Valahia” din Târgoviște, România
Drd., cercetător științific, **Eugenia GUGULAN**
Academia „Ștefan cel Mare,, a MAI al Republicii Moldova
Lect. univ. dr. **Codruța-Ștefania JUCAN**
Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București, România
Maria NEAGU
Ambasada Franței în Republica Moldova
Eugeniu ORLOV
Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova
Lect. univ. dr. **Andra PURAN**
Universitatea din Pitești, România
Lect. univ. dr. **Mariana Narcisa RADU**
Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București, România
Asist. univ. drd. **Vladimir RUSU**
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți, Republica Moldova
Dr. **Dragoș R. TROANȚĂ-TURCULEANU**
Societatea Academică de Științe Administrative, București, România
Lect. univ. dr. **Marius VĂCĂRELU**
Școala Națională de Științe Politice și Administrative, București, România
Lect. univ. dr. **Crina Mihaela VERGA**
Universitatea "George Bacovia" din Bacău, România

MODERATORI:

Partea I – **Elena-Mihaela FODOR, Ștefan BELECCIU**
Partea II – **Verginia VEDINAȘ, Maria ORLOV**
Partea III – **Emilia Lucia CĂTANĂ, Eugenia BUȘMACHIU**
Partea IV – **Maria ALBU, Tatiana ȘAPTEFRAȚI**

CUPRINS

Maria ORLOV , <i>Cuvânt de deschidere</i>	11
Paul GRAHAM , <i>Cuvânt de salut</i>	13
Angela MUNTEANU-POJOGA , <i>Cuvânt de salut</i>	14
SECȚIUNEA I	
Radu CARP , <i>Principiile de procedură administrativă din dreptul UE și influența lor asupra regulilor naționale</i>	17
Emil BĂLAN , <i>Arta dilatorie sau despre administrația tardivă</i>	26
Natalija SHIKOVA , <i>Procesele de reglementare și statul de drept</i>	31
Marius VĂCĂRELU , <i>Administrația publică între subordonarea față de politic și forța dreptului</i>	43
Elena Roxana VIȘAN , <i>Perspectivă sistemică privind educația juridică în învățământul românesc</i>	52
SECȚIUNEA a II-a	
Verginia VEDINAȘ, Ioan Laurențiu VEDINAȘ , <i>Codificarea dreptului administrativ în România. Realități și perspectivă</i>	63
Maria ORLOV , <i>Codul administrativ al Republicii Moldova – o creație a legiuitorului din perioada „statului capturat”</i>	71
Elena-Mihaela FODOR , <i>Legalitatea actelor administrației publice locale – rolul prefectului</i>	79
Emilia Lucia CĂTANĂ , <i>Omisiunea Guvernului de a acționa în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție a României</i>	101
Alina-Raluca CUCU , <i>Importanța analizei de politică publică în adoptarea deciziilor</i>	111
Marius ANDREESCU, Andra PURAN, Iulia BOGHIRNEA , <i>Aplicarea principiului proporționalității la controlul de constituționalitate al actelor normative</i>	116
Flavia GHENCEA, Marilena MARIN , <i>Implicații ale activității administrației publice. Publicitatea actului administrativ în legislația română</i>	134
Eugenia IOVĂNAȘ , <i>Actele administrative emise de Curtea de Conturi. Exercițarea controlului de legalitate de instanța de contencios administrativ</i>	143
SECȚIUNEA a III-a	
Tatiana ȘAPTEFRĂȚI , <i>Capacitățile funcționale ale administrației publice locale din Republica Moldova prin prisma realizării competențelor și responsabilităților</i>	155
Crina Mihaela VERGA , <i>Fondul European de Dezvoltare Regională și implicații asupra dezvoltării locale în România</i>	166
Maria ALBU , <i>Principiul cooperării în administrația publică locală</i>	184
Natalia SAITARLÎ , <i>Rolul autorităților publice locale în relațiile intercomunitare</i>	193

Cristina Cornelia FEURDEAN , <i>Reglementarea statutului autorităților administrative autonome, potrivit Codului administrativ al României</i>	199
Dumitru APACHIȚEI, Robert DAMASCHIN , <i>Răspunderea juridico-penală a funcționarilor publici din România și Republica Moldova în lumina jurisprudenței instanțelor constituționale</i>	208
Mariana-Narcisa RADU , <i>Funcționarul public – subiect activ al infracțiunilor de corupție în reglementarea Codului penal român</i>	222
SECȚIUNEA a IV-a	
Vasilica NEGRUȚ, Alina ZORZOANĂ , <i>Serviciul public între tradiție și reformă. Studiu de caz: Implementarea obligației de serviciu public la nivelul pieței de energie electrică din România între condițiile generate de pandemia Covid 19</i>	235
Rodica Diana APAN , <i>Public vs. privat în domeniul protecției juridice a persoanelor vârstnice în domeniul creditării și (supra)îndatorării</i>	245
Alper RAMAZAN , <i>Scurte reflecții asupra digitalizării administrative în România</i>	259
Codruța-Stefania JUCAN , <i>Protecția copilului și administrația publică din România. Instituțiile și activitatea lor</i>	269
Iliora GENOIU , <i>Rolul administrației publice în buna desfășurare a activității notariale în România</i>	282
Eugenia GUGULAN , <i>Cadrul normativ privind instrumentele fiscal-bugetare eficiente de reparare a prejudiciilor cauzate mediului</i>	294

TABLE DES MATIERES

Maria ORLOV , <i>Mot d'ouverture</i>	11
Paul GRAHAM , <i>Mot de salutation</i>	13
Angela MUNTEANU-POJOGA , <i>Mot de salutation</i>	14
SECTION I	
Radu CARP , <i>Les principes de procédure administrative du droit de l'UE et leur influence sur les règles nationales</i>	17
Emil BĂLAN , <i>L'art dilatoire ou sur l'administration tardive</i>	26
Natalija SHIKOVA , <i>Processus réglementaires et Etat de droit</i>	31
Marius VĂCĂRELU , <i>L'administration publique entre la subordination au politique et la force du droit</i>	43
Elena Roxana VIȘAN , <i>Des perspectives systémiques concernant l'éducation juridique dans l'enseignement roumain</i>	52
SECTION II	
Verginia VEDINAȘ, Ioan Laurențiu VEDINAȘ , <i>La codification du droit administratif en Roumanie. réalités et perspectives</i>	63
Maria ORLOV , <i>Le code administratif de la République de Moldavie – une création du législateur de la période de l'„Etat capturé”</i>	71
Elena-Mihaela FODOR , <i>La légalité des documents de l'administration publique locale – le rôle du préfet</i>	79
Emilia Lucia CĂTANĂ , <i>Manquement du gouvernement à agir dans la jurisprudence de la Haute Cour de Cassation et de Justice de Roumanie</i>	101
Alina-Raluca CUCU , <i>L'importance de l'analyse des politiques publiques dans l'élaboration des politiques</i>	111
Marius ANDREESCU, Andra PURAN, Iulia BOGHIRNEA , <i>Appliquer le principe de la proportionnalité dans le contrôle de la constitutionnalité des actes normatifs</i>	116
Flavia GHENCEA, Marilena MARIN , <i>Implications de l'activité de l'administration publique. Publicité de l'acte administratif dans la législation roumaine</i>	134
Eugenia IOVĂNAȘ , <i>Les documents administratifs rendus par la Cour des Comptes. L'exercice du contrôle de légalité par l'instance de contentieux administratif</i>	143
SECTION III	
Tatiana ȘAPTEFRĂȚI , <i>Les capacités fonctionnelles de l'administration publique locale de la République de Moldavie à travers l'accomplissement des compétences et des responsabilités</i>	155

Crina Mihaela VERGA , <i>Le Fonds Européen de Développement Régional et ses enjeux sur le développement local en Roumanie</i>	166
Maria ALBU , <i>Le principe de la coopération dans l'administration publique locale</i>	184
Natalia SAITARLÎ , <i>Le rôle des autorités publiques locales dans les relations intercommunautaires</i> .	193
Cristina Cornelia FEURDEAN , <i>La réglementation du statut des autorités administratives autonomes, selon le Code administratif de la Roumanie</i>	199
Dumitru APACHIȚEI, Robert DAMASCHIN , <i>La responsabilité juridique pénale des fonctionnaires de Roumanie et de la République de Moldavie dans la lumière de la jurisprudence des instances constitutionnelles</i>	208
Mariana-Narcisa RADU , <i>Le fonctionnaire – sujet actif des infractions de corruption dans le règlement du Code pénal roumain</i>	222
SECTION IV	
Vasilica NEGRUȚ, Alina ZORZOANĂ , <i>Le service public entre tradition et réforme. étude de cas : la mise en œuvre de l'obligation de service public au niveau du marché d'électricité de Roumanie dans les conditions engendrées par la pandémie Covid 19</i>	235
Rodica Diana APAN , <i>Public versus privé dans le domaine de la protection juridique des personnes âgées dans le domaine du crédit et du (sur)endettement</i>	245
Alper RAMAZAN , <i>De courtes réflexions sur la digitalisation administrative en Roumanie</i>	259
Codruța-Stefania JUCAN , <i>La protection de l'enfant et l'administration publique en Roumanie. les institutions et leur activité</i>	269
Ilioara GENOIU , <i>Le rôle de l'administration publique dans le bon déroulement de l'activité notariale en Roumanie</i>	282
Eugenia GUGULAN , <i>Le cadre normatif sur les instruments fiscal-budgétaires efficaces de réparer les préjudices rendus à l'environnement</i>	294

TABLE OF CONTENTS

Maria ORLOV , <i>Opening word</i>	11
Paul GRAHAM , <i>Word of greeting</i>	13
Angela MUNTEANU-POJOGA , <i>Word of greeting</i>	14
SECTION I	
Radu CARP , <i>Principles of administrative procedure in EU Law and their influence on national rules</i>	17
Emil BĂLAN , <i>The art of dilatory or about late administration</i>	26
Natalija SHIKOVA , <i>Regulatory processes and the rule of law</i>	31
Marius VĂCĂRELU , <i>Public administration between subordination to the political and the power of law</i>	43
Elena Roxana VIȘAN , <i>Systemic perspectives on legal education in Romanian education</i>	52
SECTION II	
Verginia VEDINAȘ, Ioan Laurențiu VEDINAȘ , <i>Codification of administrative law in Romania. Realities and perspectives</i>	63
Maria ORLOV , <i>The Administrative Code of the Republic of Moldova – a creation of the legislator of the "captured state" period</i>	71
Elena-Mihaela FODOR , <i>The legality of local public administration acts. The role of the prefect .</i>	79
Emilia Lucia CĂTANĂ , <i>The failure of the administration to act in the case-law of the High Court of Cassation and Justice of Romania</i>	101
Alina-Raluca CUCU , <i>The importance of public policy analysis in policymaking</i>	111
Marius ANDREESCU, Andra PURAN, Iulia BOGHIRNEA , <i>Application of the principle of proportionality to the constitutional review of normative acts</i>	116
Flavia GHENCEA, Marilena MARIN , <i>Implications of public administration activity. Publicity of the administrative act in the Romanian legislation</i>	134
Eugenia IOVĂNAȘ , <i>Administrative acts issued by the court of auditors. Exercise of the administrative court control of legality</i>	143
SECTION III	
Tatiana ȘAPTEFRAȚI , <i>Functional capacities of the local public administration in the Republic of Moldova in terms of achieving competencies and responsibilities</i>	155

Crina Mihaela VERGA , <i>European regional development fund and implications for local development in Romania</i>	166
Maria ALBU , <i>The principle of cooperation in local public administration</i>	184
Natalia SAITARLÎ , <i>The role of local public authorities in inter-community relations</i>	193
Cristina Cornelia FEURDEAN , <i>Regulation of the statute of autonomous administrative authorities, according to the Administrative Code of Romania</i>	199
Dumitru APACHIȚEL, Robert DAMASCHIN , <i>Legal and criminal liability of civil servants in Romania and the Republic of Moldova in the light of the jurisprudence of the Constitutional Courts</i>	208
Mariana-Narcisa RADU , <i>Public service between tradition and reform. Case study: implementation of the public service obligation at the level of the Romanian electricity market under the conditions generated by the Covid pandemic 19</i>	222
SECTION IV	
Vasilica NEGRUȚ, Alina ZORZOANĂ , <i>Public service between tradition and reform. Case study: implementation of the public service obligation at the level of the Romanian electricity market under the conditions generated by the Covid pandemic 19</i>	235
Rodica Diana APAN , <i>Public vs. private in the field of protection of elderly persons in the domain of credit and (over) indebtedness</i>	245
Alper RAMAZAN , <i>Brief reflections on administrative digitalization in Romania</i>	259
Codruța-Stefania JUCAN , <i>The child protection and public administration in Romania. Institutions and their Activity</i>	269
Ilioara GENOIU , <i>The role of the public administration in the good conduct of notarial activity in Romania</i>	282
Eugenia GUGULAN , <i>The normative framework of effective fiscal-budgetary instruments for the repair of the damages caused to the environment</i>	294

CUVÂNT DE DESCHIDERE

Conf. univ. dr. **Maria ORLOV**,
*Președinte al Institutului de Științe Administrative din
Republicii Moldova*

**Onorat public,
Stimați participanți la Conferință,**

Dragi urmăritori ai acestui eveniment, care se translează în regim on-line,

Cu mare bucurie declar deschisă cea de a 8-a sesiune de comunicări științifice, organizată de Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova împreună cu parteneri săi dragi și de nădejde.

Conferința noastră, ca de fiecare dată, este un eveniment științific internațional, care a reușit să adune față în față, atât specialiști în domeniul administrației publice, cât și cercetători și cadre didactice din numeroase centre universitare și de cercetări științifice din mai multe state.

În mod tradițional, avem o reprezentare numeroasă a colegilor noștri din România, care ne-au susținut întotdeauna, fiindu-ne parteneri fideli în toți cei 15 ani de activitate a Institutului nostru. Ne bucură, de asemenea, participarea colegilor din Franța, care ne sunt parteneri în diverse proiecte de cercetare, în special, cei de la Universitatea Lille 2 și Rețeaua Observatorul Autonomiei Locale, condusă de prof. Stephane Guerard, iar, în acest an ni s-au alăturat și colegii din Macedonia de Nord.

Organizarea acestui eveniment științific ar fi fost imposibil de realizat fără sprijinul partenerilor ISAM-ului, cum ar fi: Ambasada Franței în Republica Moldova, Institutul de Științe Administrative al României „Paul Negulescu” (Sibiu), Societatea Academică de Științe Administrative (București), Societatea pentru Cercetare și Dezvoltare în Administrația Publică (Tîrgu Mureș), ș.a., cărora le aducem mulțumiri și toată recunoștința noastră.

Salutăm cu drag toți participanții, din țară și de peste hotare, și le mulțumim din tot sufletul pentru colaborare și pentru bucuria de a ne revedea și de a continua dialogul despre bunele practici de guvernare. Regretăm faptul că, de această dată întrunirea noastră se va desfășura on-line, dar sperăm că, data viitoare ne vom putea îmbrățișa din nou.

Ne bucură mult prezența reprezentanților autorităților publice centrale și locale din Republica Moldova, inclusiv, a parlamentarilor.

Suntem onorați de participarea la lucrările conferinței noastre a Excelenței Sale domnul **Graham PAUL**, Ambasadorul Franței în Republica Moldova, ne bucurăm de colaborarea noastră din ultimii ani în domeniul implementării politicilor de cooperare intercomunitară în țara noastră.

Scopul urmărit în cadrul sesiunii de comunicări științifice din aceste două zile, este de a pune în dezbateră, sub aspect științific și practic, subiecte ce țin de principiile statului de drept și bunele practici de modernizare a guvernării din perspectiva integrării europene a Republicii Moldova, în speranța că, rezultatele acestei întruniri vor fi valorificate pe deplin și vor fi de folos autorităților publice în realizarea sarcinilor ce le revin, de asigurare a unui nivel de trai decent întregii populații și de implementare a principiilor statului de drept.

Ne dorim să păstrăm și pe viitor relațiile frumoase de colaborare cu toți parteneri noștri, care s-au consolidat pe parcursul a celor cincisprezece ani de la înființarea ISAM-ului.

Sperăm ca această conferință să fie un reper de referință și tradiție.

Înainte de a da start lucrărilor, vă felicităm cu ocazia zilei Internaționale a Drepturilor Omului, marcată astăzi de întreaga Omenire, ziua semnării Declarației Universale a Drepturilor Omului, care este unul din fundamentele de bază al democrației și al statului de drept.

CUVÂNT DE SALUT

Graham PAUL,
Ambasadorul Franței în Republica Moldova

Bonjour à toutes et à tous,

Je suis très heureux de participer à l'ouverture de cette conférence scientifique internationale en ligne intitulée : « Trente ans d'indépendance de la République de Moldavie. Réalisations et perspectives de l'Etat de droit : bonne gouvernance, administration publique et intégration européenne ».

Organisées par l'Institut des Sciences Administratives de Moldavie (ISAM) en partenariat avec l'Académie "Stefan cel Mare" du Ministère des Affaires Intérieures et l'Ambassade de France, les deux journées de cette conférence vont être marquées par des échanges approfondis entre universitaires, chercheurs, hauts fonctionnaires, avocats, experts mais aussi parlementaires, représentants des autorités et de la société civile.

Je tiens à saluer chaleureusement tous les intervenants et participants et à adresser toutes mes félicitations à Mme Maria Orlov, présidente du Comité scientifique et présidente de l'ISAM, qui est à l'origine de cette belle et opportune initiative. L'ambassade de France collabore avec l'ISAM depuis 2015, notamment dans le secteur du développement local et de la coopération décentralisée, et est fière d'être partenaire d'une Conférence qui vient à point nommé pour alimenter nos réflexions et, pourquoi pas, éclairer le chemin exigeant sur lequel s'est engagée la République de Moldavie, celui des réformes, du développement économique et social, ainsi que du rapprochement avec l'Union européenne.

En effet, cette conférence internationale vise à stimuler la discussion sur les aspects théoriques et pratiques de la construction de l'Etat de droit et à encourager l'émergence de nouvelles idées, propositions et solutions pour accompagner les efforts engagés pour améliorer la bonne gouvernance et la bonne administration en République de Moldavie. Je souligne le mot « construction de l'Etat de droit » car il s'agit d'un processus qui ne va pas de soi, qui nécessite du temps, de la méthode, de l'énergie et de la volonté.

Cette conférence a adopté une approche multidimensionnelle et je me réjouis que des spécialistes français de l'intercommunalité y participent. L'expertise de la France dans le domaine de la gestion publique, de la décentralisation et de l'intercommunalité, reconnue internationalement, a vocation à accompagner la Moldavie sur la voie des réformes et du développement.

Je souhaite un plein succès à cette conférence internationale ainsi que de fructueux échanges entre tous ses participants. Je vous remercie de votre attention.

CUVÂNT DE SALUT

Angela MUNTEANU-POJOGA,
Deputat în Parlamentul Republicii Moldova

Bună ziua, stimată audiență!

Sunt onorată să particip astăzi la acest eveniment.

Mulțumesc pentru invitație și cred cu certitudine ca astfel de întâlniri vor contribui la consolidarea dialogului și colaborării dintre mediul academic și autoritățile publice, în vederea modernizării administrației publice cu respectarea standardelor democratice și principiilor statului de drept, de cunoaștere a problemelor cu care se confruntă guvernarea, dar și posibilităților mediului academic de a se implica.

STIMAȚI COLEGI!

Unul dintre cele mai importante momente ale ultimilor 30 de ani a fost pentru Republica Moldova semnarea și ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană. *Acest moment a marcat un pas hotărâtor pentru parcursul european al Republicii Moldova, a deschis noi oportunități de circulație pentru cetățenii moldoveni și a permis reorientarea exporturilor spre noi piețe.*

Cea mai mare provocare internă pentru țara noastră este acum continuarea reformelor, în condițiile în care țara a pierdut mult timp și numeroase resurse în „*timpul precedentului regim, unul oligarhic care s-a menținut mult timp la putere timp*”.

Fără justiție, Republica Moldova nu va reuși să reducă corupția din administrația publică și criminalitatea economică. Cetățenii și societatea civilă organizată sunt forțele legitime care pot să revendice edificarea unui sistem de justiție liber și independent, ca o putere separată în stat, care să garanteze respectarea drepturilor omului și care să asigure condițiile optime pentru dezvoltarea economică și socială a țării.

Reforma în domeniul justiției, combaterea corupției, curățarea instituțiilor, sunt prioritățile pentru următorii ani.

Evoluțiile recente din Republica Moldova, confirmă faptul că fără o justiție puternică, tendința noastră europeană rămâne a fi o himeră. Vestea bună este că la nivel european avem deschiderea și susținerea necesară.

Angajamentul sincer și voința de reformare a clasei politice actuale, reprezintă unul dintre elementele determinante pentru o tranziție pașnică și benefică a Republicii Moldova de la instituțiile politice și economice mai puțin transparente, la instituții moderne, capabile să răspundă provocărilor și a societății.

În contextul respectării drepturilor omului – o aspirație a unui stat de drept, Republica Moldova participă la lucrările Consiliului O.N.U. pentru Drepturile Omului în calitate de observator, iar în 2019 a participat la alegerile pentru mandatul 2020-2022. Chiar dacă nu a câștigat mandatul de membru, Republica Moldova și-a asumat o serie de angajamente voluntare și a reiterat poziția cu privire la cooperarea cu mecanismele internaționale.

De asemenea, pe plan național a fost reiterat angajamentul de a asigura respectarea drepturilor omului, implementarea politicilor în domeniu și armonizarea legislației cu normele internaționale.

Asigurarea egalității reprezintă una dintre prioritățile naționale aferente drepturilor omului în țara noastră, iar realizarea efectivă a acesteia presupune implementarea abordării bazate pe drepturile omului în procesul de elaborare a politicilor publice în scopul de a crea oportunități egale pentru fiecare persoană, inclusiv prin introducerea măsurilor speciale de asigurare a egalității și de combatere a tuturor formelor de discriminare.

De exemplu în domeniul educației, în lista disciplinelor obligatorii au fost introduse două discipline: Dezvoltare personală și Educație pentru societate, care includ în mod direct sau indirect temele abordate precum aprecierea diversității culturale și pluralismul, toleranță, relaționarea armonioasă, stereotipuri, comunicare asertivă, nonconflictuală și non-violentă care contribuie la dezvoltarea atitudinii pozitive față de sine și a modului de interacțiune eficientă cu ceilalți pe tot parcursul vieții.

Cadrul legal național a fost completat și modificat pentru transpunerea angajamentelor stipulate în Acordul de Asociere între Uniunea Europeană și Republica Moldova.

S-au efectuat unele intervenții majore pentru a reduce sărăcia și a promova incluziunea socială a persoanelor din grupurile defavorizate. Au fost dezvoltate rețele multifuncționale de servicii sociale, care contribuie la îmbunătățirea accesului grupurilor defavorizate la serviciile relevante bazate pe nevoi.

În scopul creării condițiilor favorabile de accesare a femeilor în politică, au fost adoptate în 2018 noi modificări legislative cu referire la finanțarea partidelor politice din bugetul de stat, cu distribuția resurselor inclusiv pentru respectarea cotelor de gen stabilite.

În 2019 a fost modificată legislația electorală, inclusiv cota de reprezentare și prevederile de plasament, care presupun ca listele de candidați pentru alegerile locale să fie întocmite respectându-se cota minimă de 40% pentru ambele sexe, iar poziționarea candidaților pe liste se face conform formulei: minim patru candidați pentru fiecare gen la fiecare decilă.

În procesul de monitorizare a drepturilor omului autoritățile constituționale mențin un dialog permanent cu organizațiile societății civile atât prin corespondența întreținută, cât și prin întrunirile organizate unde se discută deschis pe marginea mai multor aspecte legate de problematica transnistreană, în special, dar și pe cele ce prezintă un interes sporit în societate.

De asemenea, au fost ratificate o serie de tratate internaționale în domeniul drepturilor omului, cum ar fi :

- Protocolul Opțional la Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități;
- Protocolul nr.16 la Convenția europeană a drepturilor omului;
- Convenția Consiliului Europei cu privire la prevenirea și combaterea violenței față de femei și violenței în familie, adoptată la Istanbul la 11 mai 2011 ;
- Protocolului opțional la Convenția ONU cu privire la drepturile copilului referitor la procedura de comunicare ;
- Protocolului opțional la Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale.

Toate acestea vor contribui la:

Asigurarea bunei funcționări a Consiliului Național pentru Drepturile Omului pentru monitorizarea și evaluarea implementării documentelor de politici în domeniul drepturilor omului, precum și angajamentelor/recomandărilor primite de la mecanismele internaționale de protecție a drepturilor omului;

Consolidarea rolului Ombudsmanului și a Consiliului de prevenire și eliminare a discriminării și asigurarea egalității, inclusiv prin promovarea modificărilor legislative aferente;

Promovarea eforturilor de aliniere a cadrului național la standardele internaționale în domeniul incriminării infracțiunilor săvârșite din motiv de ură și prejudecată.

În scopul asistării agenților economici în contracararea abuzurilor comise, în special, de autorități și instituții publice, precum și eliminarea curenților din cadrul normativ, a fost aprobată instituirea funcției Avocatul Poporului pentru drepturile antreprenorilor.

Chiar ieri Parlamentul Republicii Moldova a votat în prima lectură proiectul Legii antibullying care are drept scop declararea zero toleranță față de orice tip de violență în instituțiile educaționale. Actualmente lucrez la o inițiativă legislativă care vizează hărțuirea la locul de muncă și care înseamnă modificări legislative în 8 documente.

Dar mai sunt multe de făcut. Înțeleg că sunt necesare și politici publice naționale care să aibă drept scop prevenirea și diminuarea incidenței și prevalenței discriminării.

Înțeleg însă că mai avem multe de făcut, la capitolul intervenții la nivelul cadrului normativ național cât și la capitolul consolidării capacităților instituțiilor mandatate prin lege de investigarea, monitorizarea tuturor proceselor care vizează drepturile omului.

Este foarte important să venim cu Intervenții distincte în acest context.

Bineînțeles, cu toții ne manifestăm îngrijorare cu privire la faptul că încă nu avem o protecție legală efectivă în mai multe domenii.

Înțelegem că avem restanțe la acest capitol și că am putea avea nevoie de ghidare și asistență în introducerea protecției legale efective, inclusiv în elaborarea și perfectarea legislației naționale.

Mai avem multe de făcut pentru ca, prevederile legale să confere certitudine legislativă, iar cei responsabili să fie dispuși să îmbunătățească și să interpreteze legislația pentru a reflecta experiențele în schimbare ale tuturor celor dezavantajați de anumite fenomene negative prezente în societatea noastră.

Dar, cu certitudine suntem decizi să facem noi pași pentru a promova protecția drepturilor omului în legislația națională.

Vă mulțumesc pentru invitație, succes tuturor participanților la conferință!

SECȚIUNEA I

PRINCIPIILE DE PROCEDURĂ ADMINISTRATIVĂ DIN DREPTUL UE ȘI INFLUENȚA LOR ASUPRA REGULILOR NAȚIONALE

Prof. univ. dr. **Radu CARP**,
Facultatea de Științe Politice,
Universitatea din București, România
radu.carp@fspub.unibuc.ro

Rezumat

Regulile naționale referitoare la administrația publică în cazul statelor membre UE sunt convergente și au dat naștere la dreptul administrativ european. Acesta se bazează pe dreptul la bună administrare și pe principiile statului de drept și al cooperării loiale din tratate. Codificarea principiilor procedurale administrative face parte din procesul de definire al dreptului administrativ european. Aceste principii nu mai pot fi definite strict la nivel național, după cum se observă din evoluția jurisprudenței CJUE. Europeanizarea principiilor de procedură administrativă are importanță nu numai pentru statele membre UE dar și pentru statele terțe care își adaptează propriile sisteme normative cu dreptul UE.

***Cuvinte-cheie:** administrație publică, drept administrativ european, principii, procedură administrativă, Uniunea Europeană*

LES PRINCIPES DE PROCÉDURE ADMINISTRATIVE DU DROIT DE L'UE ET LEUR INFLUENCE SUR LES RÈGLES NATIONALES

Résumé

Les règles nationales concernant l'administration publique, dans le cas des Etats membres de l'UE, sont convergentes et ont engendré le droit administratif européen. Celui-ci s'appuie sur le droit à une bonne administration et sur les principes de l'Etat de droit et sur la coopération loyale entre les traités. La codification des principes procéduraux administratifs fait partie du processus de définition du droit administratif européen. Ces principes ne peuvent plus être définis seulement au niveau national, comme on peut l'observer de l'évolution de la jurisprudence de la CJUE. L'europeanisation des principes de procédure administrative est importante non seulement pour les Etats membres, mais aussi pour les Etats tiers, qui font adapter leurs propres systèmes normatifs au droit de l'UE.

***Mots-clés:** administration publique, droit administratif européen, principes, procédure administrative, Union Européenne.*

PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN EU LAW AND THEIR INFLUENCE ON NATIONAL RULES

Abstract

National rules related to the public administration in the case of EU Member States converge and are at the origins of the European administrative law. This is grounded in the right to good administration and on the principles of rule law and sincere cooperation from the treaties. These principles cannot be defined only at the national level, as the ECJ jurisprudence shows. The Europeanization of the administrative procedure principles is important not only for EU Member states but also for third countries that adapts their own legal systems to the EU law.

Keywords: *administrative procedure, European administrative law, European Union, principles, public administration*

Regulile care privesc administrația publică în statele membre UE sunt definite de autoritățile naționale, în principiu nefiind admisă vreo intervenție sau limitare de la nivel european. Cu toate acestea, în ultimii ani aceste reguli au un grad foarte mare de convergență. Explicația este apariția a ceea ce mai mulți autori numesc "drept administrativ european". Această nouă categorie a dreptului public se bazează pe trei mari principii din tratatele constitutive ale UE: statul de drept (art. 2/TUE), dreptul la bună administrare (art. 41/Carta Drepturilor Fundamentale) și principiul cooperării loiale (art. 4.3/TUE).

Dreptul la bună administrare este definit astfel:

(1) *Orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii.*

(2) *Acest drept include în principal: (a) dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere; (b) dreptul oricărei persoane de acces la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime legate de confidențialitate și de secretul profesional și comercial; (c) obligația administrației de a-și motiva deciziile.*

(3) *Orice persoană are dreptul la repararea de către Uniune a prejudiciilor cauzate de către instituțiile sau agenții acesteia în exercitarea funcțiilor lor, în conformitate cu principiile generale comune legislațiilor statelor membre.*

(4) *Orice persoană se poate adresa în scris instituțiilor Uniunii într-una din limbile tratatelor și trebuie să primească răspuns în aceeași limbă¹.*

Ombudsmanul European a definit opusul bunei administrări pentru prima dată în Raportul anual din 1995: "În mod evident, există administrare defectuoasă dacă o instituție sau o agenție a UE nu acționează în acord cu tratatele și cu actele UE care sunt obligatorii sau nu respectă regulile și principiile de drept stabilite de Curtea de Justiție sau de Tribunalul de Primă Instanță". În raportul din 1997, Ombudsmanul European oferea o definiție administrării defectuoase: "administrarea defectuoasă apare atunci când o instituție nu acționează în conformitate cu o regulă sau cu un principiu care îi sunt obligatorii".

¹ Despre dreptul la bună administrare, vezi Radu CARP, *În direcția unui drept administrativ european? Buna administrare potrivit normelor cu și fără forță juridică constrângătoare ale Consiliului European și Uniunii Europene*, Revista de Drept Public, nr. 4/2010, pp. 1 - 15.

Un instrument important al dreptului administrativ european este Codul European al Bunei Conduite Administrative, redactat de Ombudsmanul European și aprobat de Parlamentul European la data de 6 septembrie 2001².

Raportul anual al Ombudsmanului European din 2017 oferă câteva date relevante despre administrarea defectuoasă. 256 de cazuri (57,3%) au fost investigate legat de Comisia Europeană, 34 au în vedere EPSO, 22 - Parlamentul European, 17 - SEAE, 16 - OLAF, 35 - agențiile UE, 67 - alte instituții. 75 de cazuri au avut în vedere transparența (accesul la documente), 51 - exercitarea serviciului public, 60 - drepturi procedurale (dreptul de a fi audiat), 49 exercitarea dreptului la discreție al instituțiilor, 44 - respectarea drepturilor fundamentale, 43 - recrutarea în instituțiile UE, 38 - probleme legate de resurse umane, 23 - management financiar, 16 - probleme de etică, 7 - participarea la procesul decizional din cadrul instituțiilor UE, 13 - altele.

În 1148 cazuri Ombudsmanul European a recomandat transferul soluționării cazului sesizat de către o altă instituție, în 595 de cazuri s-a recomandat reclamantului să nu mai continue demersurile, în 370 de cazuri a fost deschisă o anchetă și 63 de cazuri au fost admise pentru soluționare. Ultima categorie reprezintă doar 2,9% din totalul cazurilor.

Ulterior intervenției Ombudsmanului European, 166 de cazuri au fost rezolvate, parțial sau total de instituțiile UE, în 164 de cazuri s-a concluzionat că nu a existat un temei pentru a afirma existența unei administrări defectuoase, iar în 24 de cazuri s-a constatat existența unui act de administrare defectuoasă.

În ceea ce privește accesul la informații, acesta este reglementat în art. 15/TFUE și în Regulamentul (CE) nr. 1049/2001.

Potrivit art. 15/TFUE:

(1) *În scopul promovării unei bune guvernări și asigurării participării societății civile, instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii acționează respectând în cel mai înalt grad principiul transparenței.*

(2) *Parlamentul European se întrunește în ședințe publice, de asemenea și Consiliul în cazul în care dezbate și votează un proiect de act legislativ.*

Potrivit art. 255/TUE:

(1) *Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică, care are reședința sau sediul statutar într-un stat membru, are drept de acces la documentele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, indiferent de suportul pe care se află aceste documente, sub rezerva principiilor și condițiilor care vor fi stabilite în conformitate cu prezentul alineat.*

(2) *Principiile generale și limitele care, din motive de interes public sau privat, reglementează exercitarea dreptului de acces la documente, se stabilesc prin regulamente de către Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară.*

(3) *Fiecare instituție, organ, oficiu sau agenție asigură transparența lucrărilor lor și elaborează, în regulamentul său de procedură, dispoziții speciale privind accesul la propriile documente, în conformitate cu regulamentele menționate la al doilea paragraf. Dispozițiile prezentului alineat se aplică Curții de Justiție a Uniunii Europene, Băncii Centrale Europene și Băncii Europene de Investiții numai în cazul în care exercită funcții administrative. Parlamentul European și Consiliul asigură publicarea documentelor privind procedurile legislative în condițiile prevăzute de regulamentele menționate la al doilea paragraf.*

² *European Parliament resolution on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour (C5-0438/2000 - 2000/2212 (COS)).* Despre acest act, vezi Joana MENDES, *Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour*, EUI Working Papers, 2009/09.

Potrivit art. 42 din Carta Drepturilor Fundamentale:

Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică care are reședința sau sediul social într-un stat membru are dreptul de acces la documentele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, indiferent de suportul pe care se află aceste documente.

Există mai multe decizii ale instanțelor UE în care s-a făcut aplicarea acestui drept:

CJE, NL c. Consiliu, C-58/94, 30 aprilie 1996³;

TPI, Rothmans, T-188/97, 19 iulie 1999⁴;

TPI, WWF UK, T-105/95, 5 martie 1997⁵;

TPI, Hautala, T-14/98, 19 iulie 1999⁶;

TPI, Interporc, T-92/98, 7 decembrie 1999⁷;

CJE, C-174/98P & C- 189/98P, van der Wal, 11 ianuarie 2000⁸.

Principiul cooperării loiale este definit după cum urmează (art. 4.3/TUE):

În temeiul principiului cooperării loiale, Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate. Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii. Statele membre facilitează îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și se abțin de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii.

Aplicarea acestui principiu trebuie făcută de către instituțiile naționale (Deciziile CJE *Van Colson & Kamann*, cazul 14/83 din 10 aprilie 1984⁹ și *Kolpinghuis Nijmegen*, cazul 80/86 din 8 octombrie 1987¹⁰). Instituțiile UE și cele naționale trebuie să se conformeze acestui principiu (Decizia Luxemburg c. Parlament, din 10 februarie 1983, cazul 230/81¹¹; decizia Zwartveld, cazul C-2/88 din 6 decembrie 1990¹²). Obligația de cooperare loială este reciprocă între instituțiile naționale și cele europene (cazul C-94/00 *Roquette Frères SA c. Directeur général de la concurrence*, decizia din 22 octombrie 2002)¹³.

Codificarea principiilor procedurale administrative¹⁴ are în vedere două documente importante:

- Regulile ReNEUAL referitoare la procedura administrativă a UE¹⁵;
- Rezoluția Parlamentului European din 9 iunie 2016 referitoare la o administrație a UE transparentă, eficientă și independentă (2016/2610(RSP))¹⁶.

Există suficiente argumente în favoarea necesității codificării în acest domeniu. La ora actuală, există doar reguli fragmentare care corespund unor sectoare specifice. Această necesitate rezultă din jurisprudența CJUE. Poziția Comisiei Europene este că o reglementare

³ *European Court reports 1996 Page I-02169.*

⁴ *Recueil de jurisprudence 1999 page II-02463.*

⁵ *Reports of Cases 1997 II-00313.*

⁶ *Reports of Cases 1999 II-02489.*

⁷ *Reports of Cases 1999 II-03521.*

⁸ *Reports of Cases 2000 I-00001.*

⁹ *European Court reports 1984 Page 01891.*

¹⁰ *European Court reports 1987 Page 03969.*

¹¹ *European Court reports 1983 Page 00255.*

¹² *Reports of Cases 1990 I-04405.*

¹³ *European Court reports 2002 Page I-09011.*

¹⁴ Despre codificarea procedurii administrative la nivelul UE, vezi Marc BLANQUET, Grégory KALFLÈCHE, *La codification de la procédure administrative non contentieuse de l'Union européenne*, Collection Cahiers Jean Monnet, volume 4, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2020.

¹⁵ Herwig C. HOFMANN, Jens Peter SCHNEIDER, Jacques ZILLER, *Codul ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene*, Universul Juridic, 2016.

¹⁶ *OJ C 86, 6.3.2018, p. 126 - 139.*

obligatorie a UE referitoare la procedura administrativă ar fi în detrimentul administrației, deoarece ar genera o rigiditate excesivă și ar încetini procesul de luare a deciziilor. Mai mult de două treimi din statele membre UE au adoptat prevederi generale legate de procedura administrativă (Italia în 1990, Franța în 2015). Un alt argument este legat de necesitatea stabilirii unui echilibru între o administrație eficientă și protecția drepturilor omului.

Aceste principii pot fi codificate în acord cu propunerile ReNEUAL.

Rezoluția Parlamentului European se referă la următoarele aspecte:

- Principiul statului de drept
- Principiul proporționalității;
- Dreptul la bună administrare;
- Datoria de a notifica orice decizie prin care se inițiază o procedură administrativă;
- Datoria de a primi informații despre stadiul examinării cererii, în scris;
- Datoria părților de a coopera cu instituțiile UE în timpul examinării cererii;
- Dreptul de a fi tratat imparțial de către administrație;
- Dreptul unei părți la o procedură administrativă de a avea acces la dosarul său;
- Adoptarea de acte administrative într-un interval de timp rezonabil;
- Datoria instituțiilor UE de a indica motive pe care este bazată o decizie administrativă;
- Dreptul la un remediu efectiv: instituțiile UE trebuie să indice în actele emise ce fel de remedii sunt disponibile;
- Principiul legalității: datoria instituțiilor UE de a anula sau rectifica acte administrative ilegale;
- Dreptul cetățenilor de a se adresa în scris instituțiilor UE în limba lor și de a primi răspuns în această limbă;
- Principiul transparenței și dreptul de acces la documente;
- Dreptul la protecția datelor cu caracter personal;
- Principiul protejării așteptărilor legitime;
- Principiul siguranței juridice.

Influența reciprocă a principiilor dreptului administrativ european și a dreptului național administrativ are în vedere următoarele aspecte: principiile UE care se referă la administrația UE; principiile naționale referitoare la administrația națională; principiile UE referitoare la administrațiile naționale; principiile naționale recunoscute de dreptul UE și aplicate de administrația UE.

Inițial, s-a mers pe ideea recunoașterii autonomiei naționale depline în materie de reguli aplicabile procedurii administrative:

“În absența regulilor comunitare în această materie, sistemul juridic național al fiecărui stat membru desemnează instanțele judecătorești care au jurisdicție și determină condițiile procedurale care guvernează acțiunile destinate să asigure protecția drepturilor pe care cetățenii le au, potrivit efectul direct al dreptului comunitar. Aceste condiții nu pot fi mai puțin favorabile decât cele care se referă la acțiuni similare de natură internă. Situația este diferită doar dacă aceste condiții ar face imposibil exercițiul drepturilor pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze” (Rewe-Zentralfinanz eG și Rewe-Zentral AG c. Landwirtschaftskammer für das Saarland, cazul 33-76, Decizia CJE din 16 decembrie 1976¹⁷).

Ulterior, s-a recunoscut influența principiilor naționale în materie de procedură administrativă. Un prim exemplu este prevederea din art. 7, Protocolul nr. 4 privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene:

¹⁷ European Court Reports 1976 - 01989.

“În conformitate cu articolul 130 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în exercitarea competențelor și în îndeplinirea misiunilor și îndatoririlor care le-au fost conferite prin tratate și prin prezentul statut, BCE, băncile centrale naționale sau membrii organelor lor de decizie nu pot solicita sau accepta instrucțiuni de la instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii, de la guvernele statelor membre sau de la orice alt organism. Instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii, precum și guvernele statelor membre se angajează să respecte acest principiu și să nu încerce să influențeze membrii organelor de decizie ale BCE sau ale băncilor centrale naționale în îndeplinirea misiunilor acestora”.

Un alt exemplu se regăsește în Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului¹⁸. Potrivit art. 123.4:

“Statele membre desemnează drept autoritate de audit, pentru fiecare program operațional, o autoritate publică națională, regională sau locală sau un organism public național, regional sau local, independent(ă) din punct de vedere funcțional de autoritatea de management și de autoritatea de certificare. Aceeași autoritate de audit poate fi desemnată pentru mai multe programe operaționale”.

S-a ajuns la europenizarea parțială a noțiunii de administrație publică. Astfel, există definiții ale UE care se aplică la nivel național în ceea ce privește: definițiile statistice și economice pentru aplicarea criteriilor de la Maastricht privind convergența monetară; aplicarea reglementărilor UE în materie de achiziții publice; derogarea de la libera circulație a persoanelor angajate în domeniul administrației publice; aplicarea pe verticală a directivelor.

Referitor la definițiile statistice și economice pentru aplicarea criteriilor de la Maastricht privind convergența monetară, art. 123/TFUE precizează:

“(1) Statele membre evită deficitele publice excesive.

(2) Pentru a identifica erorile evidente, Comisia supraveghează evoluția situației bugetare și a nivelului datoriei publice în statele membre. Comisia examinează în special dacă disciplina bugetară a fost respectată, pe baza următoarelor două criterii:

(a) dacă raportul dintre deficitul public planificat sau real și produsul intern brut depășește o valoare de referință, cu excepția cazului în care: - raportul s-a diminuat în mod semnificativ și constant și atinge un nivel apropiat de valoarea de referință, sau - depășirea valorii de referință este excepțională și temporară și respectivul raport se menține aproape de valoarea de referință;

(b) dacă raportul dintre datoria publică și produsul intern brut depășește o valoare de referință, cu excepția cazului în care acest raport se diminuează suficient și se apropie de valoarea de referință într-un ritm satisfăcător.

Valorile de referință sunt precizate în Protocolul privind procedura aplicabilă deficitelor excesive, care este anexat la tratate”.

Un alt exemplu în acest sens se regăsește în Regulamentul (UE) nr. 549/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 privind Sistemul european de conturi naționale și regionale din Uniunea Europeană¹⁹ care definește (2.111) sectorul “administrații publice” (S.13). Acesta cuprinde:

“toate unitățile instituționale care sunt producători non-piață și a căror producție este destinată consumului individual și colectiv și care sunt finanțate din contribuțiile obligatorii vărsate de unitățile

¹⁸ OJ L 347, 20.12.2013, p. 320 - 469.

¹⁹ OJ L 174, 26.6.2013.

aparținând altor sectoare și de toate unitățile instituționale, a căror activitate principală constă în efectuarea de operații de redistribuire a veniturilor și a averii naționale”.

CJUE a decis că legea națională care contrazice dreptul UE devine inaplicabilă:

“Aplicabilitatea directă în aceste condiții înseamnă că regulile dreptului comunitar trebuie să fie în întregime și uniform aplicate în toate statele membre de la data intrării în vigoare și atât timp cât sunt în vigoare. Aceste prevederi sunt prin urmare o sursă directă de drepturi și obligații pentru toți cei afectați, state membre și indivizi, care participă la raporturi juridice aflate sub imperiul dreptului comunitar. Această consecință privește de asemenea orice instanță națională a cărei atribuție este, în calitate de organism al unui stat membru, să protejeze, în limitele atribuțiilor sale, drepturile pe care indivizii le au potrivit dreptului comunitar. Mai mult, în acord cu principiul supremației dreptului comunitar, legătura dintre prevederile Tratatului și măsurile direct aplicabile ale instituțiilor, pe de o parte și dreptul național al statelor membre, pe de altă parte, este aceea că acele prevederi și măsuri fac automat inaplicabilă orice prevedere contrară din dreptul național dar și - în măsura în care sunt parte integrantă a ordinii juridice aplicabile pe teritoriul oricăruia dintre statele membre - exclud adoptarea unor noi măsuri naționale legislative, în măsura în care ar fi incompatibile cu prevederile dreptului comunitar. Orice recunoaștere a faptului că măsurile legislative naționale care invadează domeniul în care Comunitatea exercită puterea sa legislativă sau care sunt incompatibile cu ideea că prevederile dreptului comunitar nu ar avea efect, ar însemna negarea eficacității obligațiilor asumate necondiționat și irevocabil de statele membre potrivit Tratatului și ar pune în pericol însuși fundamentul Comunității” (Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA., cazul 106/77, Decizia din 9 martie 1978²⁰).

Aceasta înseamnă că orice instanță națională trebuie, în limitele atribuțiilor sale, să aplice dreptul UE în integralitatea sa și să protejeze drepturile pe care acesta le conferă indivizilor și de asemenea trebuie să elimine orice prevedere a dreptului național care ar fi în contradicție cu acesta, indiferent că este vorba de reguli adoptate înainte sau ulterior adoptării regulilor din dreptul UE.

Un alt exemplu în care CJUE a decis că legea națională care contrazice dreptul UE devine inaplicabilă este următorul:

“În deciziile din 19 ianuarie 1982 în cazul 8/81 Becker c. Finanzamt Muenster-Innenstadt și din 26 februarie 1986 în cazul 152/84 Marshall c. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, Curtea a decis că ori de câte ori prevederile unei directive apar ca fiind necondiționate și suficient de precise, aceste prevederi pot fi invocate de către un individ împotriva statului, în cazul în care acel stat a eșuat în a implementa directiva în dreptul național la sfârșitul perioadei prescrise sau dacă a eșuat să implementeze corect acea directivă. Este important de menționat că motivul pentru care un individ se poate baza, în ipotezele descrise anterior, pe prevederile unei directive în cadrul procedurilor în fața instanțelor naționale este acela că obligațiile care se nasc pe baza acestor prevederi sunt constrângătoare pentru autoritățile statelor membre. Ar fi în contradicție cu regula potrivit căreia un individ ar putea să se bazeze pe prevederile unei directive care îndeplinește condițiile definite în procedurile din fața instanțelor naționale pentru a căpăta o decizie împotriva autorităților naționale să se afirme că aceste autorități nu au obligația de a aplica prevederile directivei și astfel să se abțină de la aplicarea prevederilor dreptului național care contrazic directiva. Atunci când condițiile pe care Curtea le-a stabilit pentru ca indivizii să poată invoca prevederile unei directive în fața instanțelor naționale sunt îndeplinite, toate organismele administrației, inclusiv autorități descentralizate precum municipalitățile, sunt obligate să aplice aceste prevederi” (Fratelli Costanzo SpA c. Comune di Milano, cazul 103/88 29, Decizia din 22 iunie 1989²¹).

²⁰ European Court Reports 1978 - 00629.

²¹ European Court Reports 1989 - 01839.

În legătură cu posibilitatea de revizuire a actelor procedurale interne, există decizia CJUE din 3 decembrie 1992 cazul C-97/91, *Oleificio Borelli SpA c. Comisia Comunităților Europene*²². Este vorba de o acțiune pentru anularea unei decizii a Comisiei prin care s-a refuzat ajutorul de la Fondul European de Garantare Agricolă, conform Regulamentului Consiliului (CEE) nr. 355/77. Potrivit acestei proceduri, autoritățile naționale fac o aplicație care, împreună cu opinia unei alte autorități naționale, se trimite Comisiei, iar aceasta are decizia finală.

Potrivit acestei decizii:

“Trebuie subliniat că, într-o acțiune pe baza art. 173 din Tratat, Curtea nu are competența pentru a decide ilegalitatea unei măsuri adoptate de o autoritate națională. Această poziție nu poate fi schimbată din cauza faptului că măsura în chestiune face parte din procedura de luare a deciziilor a comunității, din moment ce rezultă din separarea puterilor în acest caz între autoritățile naționale și instituțiile Comunității că măsura adoptată de autoritatea națională este obligatorie pentru autoritatea decizională a Comunității și prin urmare influențează felul în care Comunitatea va lua o decizie. Instanțele naționale, după obținerea unei hotărâri preliminare din partea Curții, vor decide asupra legalității unei măsuri naționale în aceleași condiții în care revizuire oricărei măsură definitivă adoptată de aceeași măsură națională care poate afecta terți și, prin urmare, vor stabili că o acțiune în vederea acestui scop admisibilă în măsura în care regulile interne de procedură nu prevăd altfel”.

Recuperarea prejudiciilor este relevantă mai ales în domeniul contractelor publice, Directiva Consiliului 89/665/CEE din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări²³ prevede la art. 2:

“Statele membre garantează că măsurile luate în privința căilor de atac menționate la articolul 1 prevăd competențe care să permită:

(a) adoptarea unor măsuri provizorii, cel mai rapid posibil și prin intermediul unor proceduri provizorii, în scopul remedierii presupusei încălcări sau prevenirii prejudicierii în continuare a intereselor respective, inclusiv măsuri de suspendare sau care să asigure suspendarea procedurii de atribuire a unui contract de achiziții publice sau a aplicării oricărei decizii luate de autoritatea contractantă;

(b) fie anularea, fie asigurarea anulării deciziilor luate în mod ilegal, inclusiv eliminarea specificațiilor tehnice, economice sau financiare discriminatorii din chemarea la competiție, din documentația de contract sau din orice alt document legat de procedura de atribuire a contractului; (c) acordarea unor daune-interese persoanelor prejudiciate printr-o încălcare”.

În concluzie²⁴, în acest moment putem afirma că, așa cum în domeniul relațiilor dintre dreptul constituțional al statelor membre și dreptul UE există un “constituționalism încălecat”, prin care regulile specifice fiecărei ordini normative se întrepătrund, la fel se întâmplă și în cazul normelor de procedură administrative de la nivel național care se întrepătrund cu cele de la nivel european. Statele membre UE și-au pierdut autonomia procedurală în materia normelor din legislația internă, procedura administrativă fiind din ce în ce mai mult europeanizată. Acest aspect are importanță nu numai pentru statele membre UE dar și pentru statele terțe care se află pe calea europeanizării și își adaptează propriile sisteme normative cu dreptul UE. Acestor state nu li se cere în mod explicit să își adapteze normele de procedură administrativă dar codificarea

²² *Reports of Cases, 1992 I-06313.*

²³ Jacques ZILLER, *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, *European Constitutional Law Review*, vol. I, issue 2/2005, pp. 247 - 271; issue 3/2005, pp. 452 - 480.

²⁴ Diana - Urania GALETTA, *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? A Study on the “Functionalized Procedural Competence” of EU Member States*, Springer - Verlag, Berlin - Heidelberg, 2010.

acestora și adaptarea la actele normative și la jurisprudența descrise mai sus este extrem de benefică. UE cere acestor state doar să aibă o “capacitate administrativă” relevantă. Aceasta depinde însă foarte mult de uniformizarea regulilor aplicabile administrației publice, iar această uniformizare trebuie să aibă în vedere implicit și regulile de procedură administrativă care funcționează deja la nivelul UE.

BIBLIOGRAFIE

1. Marc BLANQUET, Grégory KALFLÈCHE, *La codification de la procédure administrative non contentieuse de l'Union européenne*, Collection Cahiers Jean Monnet, volume 4, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2020
2. Radu CARP, *În direcția unui drept administrativ european? Buna administrare potrivit normelor cu și fără forță juridică constrângătoare ale Consiliului Europei și Uniunii Europene*, Revista de Drept Public, nr. 4/2010
3. Diana - Urania GALETTA, *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? A Study on the “Functionalized Procedural Competence” of EU Member States*, Springer - Verlag, Berlin - Heidelberg, 2010
4. Herwig C. HOFMANN, Jens Peter SCHNEIDER, Jacques ZILLER, *Codul ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene*, Universul Juridic, 2016.
5. Joana MENDES, *Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour*, EUI Working Papers, 2009/09
6. Jacques ZILLER, *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, European Constitutional Law Review, vol. I, issue 2/2005

ARTA DILATORIE SAU DESPRE ADMINISTRAȚIA TARDIVĂ

Prof. univ. dr. **Emil BĂLAN**,
Școala Națională de Studii Politice și Administrative
Universitatea din București, România
emil_balan2005@yahoo.fr

Rezumat

Drumul anevoios pe care îl parcurge adeseori procedura administrației, de la solicitare la decizia referitoare la un drept legitim, stârnește o îndreptățită nemulțumire. Efectul unei decizii întârziate poate fi tardivitatea acțiunii în soluționarea căreia a fost solicitată. Formalismul excesiv, în numele rigorii administrative, poate transforma administrația publică dintr-un slujitor al cetățeanului, într-o frână în realizarea drepturilor legitime ale acestuia.

Este arta dilatorie a administrației o fatalitate? Ce remedii pot fi găsite și aplicate pentru a restrânge agresiunea organizațională și a spori celeritatea acțiunii administrative?

Cuvinte cheie: decizie, procedură, birocrație, tardivitate, digitalizare

L'ART DILATOIRE OU SUR L'ADMINISTRATION TARDIVE

Résumé

Le chemin malaisé parcouru souvent par la procédure de l'administration, à partir de la sollicitation et jusqu'à la décision concernant un droit légitime produit souvent un mécontentement justifié. L'effet d'une décision différée peut être la tardivité de l'action dans la solution de laquelle elle a été sollicitée. Le formalisme excessif, au nom de la rigueur administrative, peut transformer l'administration publique d'un servent du citoyen dans un frein devant la jouissance des droits légitimes de celui-ci.

L'art dilatoire de l'administration publique serait-il une fatalité? Quels remèdes peut-on y apporter et mettre en œuvre, afin de restreindre l'agression organisationnelle et d'augmenter la célérité de l'action administrative?

Mots-clés: décision, procédure, bureaucratie, tardivité, digitalisation.

THE ART OF DILATORY OR ABOUT LATE ADMINISTRATION

Abstract

The difficult path that sometimes the administrative procedure must walk, starting from the request and arriving to the decision referring to a legitimate right, gives birth to a rightful dissatisfaction. The effect of a delayed decision can result in the delay of the action for the solving of which it was requested. The excessive formalism, in the name of the administrative rigor, can transform public administration from a servant of the citizen into an obstacle concerning the realization of his/her legitimate rights.

Is the dilatory art of the administration a fatality? What remedies could be found and applied so that to reduce organizational aggression and to increase the celerity of the administrative action.

Keywords: decision, procedure, bureaucracy, delay, digitalization

1. Preliminarii

Rețin atenția cu unele opinii și evaluări de cercetare empirică, bazate pe propria experiență de observator veteran al administrației publice în diversele dimensiuni și manifestări ale acesteia. Este pentru mine și un prilej de a reflecta, înainte de orice, la rosturile și identitatea administrației, la locul său în sistemul social și statal actual. Ar fi de dorit să se observe o creștere a apetenței cercetătorilor fenomenului administrativ contemporan pentru teme care privesc administrația activă și mecanismele funcționării acesteia în raport de misiunile sale fundamentale.

Reflectând la aceasta, ne putem întreba: este administrația publică o simplă slujitoare a interesului politic, una fățarnică, care își arată adevăratul chip atunci când se află față în față cu cei pe care a fost angajată să-i slujească? Ori ne aflăm, cumva, în fața unui corp birocratic, care își scrie propriul scenariu și pentru care frumusețea construirii unei realități închipuite ține loc de adevăr? O lume a formelor fără fond?

Strivită între presiunea politicului și imperativul normelor, administrația publică pare de multe ori a fi un poligon de încercare, o practică lipsită de o teorie care să fundamenteze diversele politici încercate.

Așadar, ar fi de dorit să ne întrebăm mai des și să deslușim mai întâi ce trebuie să fie administrația într-un ansamblu statal coerent articulat și îndreptat spre cetățean și nevoile reale ale acestuia.

2. Administrație publică în era digitalizării

Puterile cu care este înzestrată administrația - aceea de a administra treburile publice făcând acte unilaterale, inclusiv de reglementare secundară și puterea discreționară, aceea de a aprecia oportunitatea intervențiilor sale în marja de apreciere permisă de lege - în lipsa unei viziuni strategice coordonate, pot genera o finalitate opusă așteptărilor celor administrați.

Reflectând la puterea birocratică a administrației publice, M. T. Oroveanu remarca, la sfârșitul veacului trecut: "În concepția subordonării funcțiunii executive a statului față de puterea politică, puterea birocratică a administrației este considerată ca o anomalie a democrației...puterea birocratică apare însă ca un fenomen inevitabil...în societățile moderne. Ținând seama de trăsăturile caracteristice ale sistemelor administrative pe care le generează...stabilitate, permanență, coeziune, competența stabilită de legi, reprezintă totodată elementele unei administrații eficiente și cauzele structurale ale influenței și autonomiei sale"¹

Uneori, izvorul relei administrări poate fi găsit în însăși norma de drept. Limbajul juridic și interpretarea normelor de drept sunt condiționate cultural și trebuie adaptate la specificul societății în care funcționează. Supremația legii nu poate fi instituită decât pe baza unui fundament moral și educațional adecvat. Educația și moralitatea sunt suportul unei guvernări care are ca scop siguranța cetățeanului.

Astfel, textul art. 2, alin. (1), lit. h) din Legea 554/2004 este formulat după cum urmează:

h) "nesoluționarea în termenul legal a unei cereri - faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen;..."

Practica creată pornind de la acest text a fost că oricare răspuns/ soluționare se face la limita celor 30 de zile (inclusiv solicitări de completare dosar sau greșita adresare ș.a).

Înregistrarea cererii - atunci când, pe baza digitalizării, depunerea acesteia se face prin mijloace electronice - nu este obligatoriu să fie și data transmiterii electronice, ci uneori se face la 3-4 zile, după disponibilitatea adresantului.

¹ M. T. Oroveanu, *Tratat de Știința administrației*, Ed. CERMA, București, 1996, pag. 37-38.

Opinăm că în spațiul cultural românesc o formulare de genul “în termen **maxim** de 30 de zile” ar fi fost mai potrivită, iar administrația ar fi înțeles că este de dorit să se rezolve solicitările cât de repede posibil, diligent, acceptând premisa că solicitantul își dorește celeritate.

Iată cum pericolul relei administrări stă în însăși norma juridică și modul de formulare al acesteia!

Tot în categoria „intenții bune, deficitar transpuse în normele juridice”, exemplificăm cu OUG 41/2016 privind stabilirea unor măsuri de simplificare la nivelul administrației publice centrale, recent aprobată cu completări prin L. 267/2021 introduce interdicție pentru instituțiile publice și organele de specialitate ale administrației publice centrale să solicite persoanelor fizice sau persoanelor juridice, în vederea soluționării cererilor pentru furnizarea unui serviciu public, copii de pe avize sau alte documente care au fost emise de către instituții publice sau organe de specialitate ale administrației publice centrale. Instituțiile publice și organele de specialitate ale administrației publice centrale solicită entităților care au emis documentele respective, în format electronic, copii sau extrase ale acestora, în baza consimțământului expres al beneficiarului serviciului public.

Corelați textul acesta cu cel referitor la termenul de răspuns de 30 de zile din L. 554/2004 (solicitare documente în 30 de zile, primire răspuns în alte 30 de zile), în condițiile lipsei interconectării bazelor de date ale diverselor structuri și autorități administrative și, este lesne de observat, dificultatea aplicării.

Este necesară existența unui sistem informatic care să lege toate instituțiile publice și să permită, astfel, schimbul digital de documente. Lipsa capacității logistice pentru aplicarea acestor norme, la care se adaugă și faptul că legea nu prevede și sancțiuni pentru cei care vor continua să ceară copii după acte, poate transforma legea în ‘literă moartă’.

Beneficiarul va prefera să își procure singur și să depună copiile sau alte documente emise de instituțiile publice sau alte organe de specialitate ale administrației publice centrale pentru a se pune la adăpost de „arta dilatorie” a administrației.

Sunt aspecte procedurale care țin de formalismul administrației publice, precum și de cerințele unei comunicări eficiente. Multe răspunsuri oficiale la solicitări adresate administrației sunt evazive sau greu de înțeles. Abuzul de clișee, de regulă juridice, ascunde, uneori, superficialitatea cercetării cauzei. Comunicarea oficială trebuie să asigure echilibrul optim între exactitate și accesibilitate.

Dacă este să ne referim la modul de rezolvare a solicitărilor, putem observa ca fiind aplicată de multe ori, ceea ce în folclorul comunicării se numește „teoria castravetelui”! Răspunsuri fără noimă din partea administrației, paralele cu chestiunea sesizată, care transmit texte generale, eventual norme sau trimiteri la norme, fără legătură cu soluționarea solicitării. Ex: te plângi, prin exemple concrete, de reaua funcționare/administrare promovată de o instituție publică, iar entitatea supraordonată îți răspunde că, din informațiile furnizate de cel reclamat, nu ai dreptate, sugerându-ți că ești pasibil chiar de abuz de drept de petiționare!?

Cui servește un astfel de mod de lucru? În nici un caz cetățeanului, celui administrat. Dar, nici administrației, care refuză să-și construiască mecanisme de autoreglare, prin care să-și măsoare activitatea pe baza unor standarde bazate pe adevăr, pe o corectă evaluare a modului în care interacționează funcționarii cu cetățenii. Mistificarea duce la înmulțirea cauzelor aduse în fața justiției sau la resemnare din partea cetățeanului, căruia îi sporește sentimentul de frustrare, de insatisfacție, de înstrăinare și de abuz la care este supus.

Cetățeanul ia contact cu instituția publică prin intermediul prepușilor acesteia - funcționarul de la ghișeu sau cel de la capătul comunicării online - și care, de prea multe ori, îl tratează *ab initio* ca pe un solicitant care revendică beneficii nemeritate. Chiar și atunci când încearcă să se

apropie de problemele cetățeanului, diligența manifestată este în suferință, prevalând insistența pe respectarea codului formal al reglementărilor și întârziind nejustificat rezolvarea solicitării.

Digitalizarea a permis ca multe operațiuni administrative să nu mai impună deplasarea cetățeanului la sediile administrației, ca dosarele cu documente să fie înlocuite cu fișiere. Pozitiv, evident, dacă sistemul e făcut să fie mai prietenos și ușor de accesat!

Sunt însă și inconveniente: lipsa de dialog fizic între cetățean și funcționar - în mecanismul digital - nu dă posibilitatea celui administrat să explice/ atragă atenția asupra unor detalii/particularități, nuanțe care, în cadrul unui tratament standard al dosarului electronic nu pot fi observate. Cetățeanul care a depus electronic solicitarea nu poate decât să aștepte răspunsul final, care, de multe ori, vedește neînțelegeri ce puteau fi lămurite în cazul unui dialog intermediar (completări, interpretări diferite ș.a). Opacitatea, transparența iluzorie a administrației în genere - tratată și în lucrări clasice de studiu administrației²- precum și unilateralitatea excesivă a procedurii electronice/digitale poate fi neproductivă în raport de scopul satisfacerii intereselor cetățeanului în mod proporțional cu respectarea interesului general.

De multe ori, acțiunea greoaie, formalistă a unei administrații concrete are ca finalitate o soluționare tardivă, care devine inutilă pentru cel administrat, pentru solicitant.

Un exemplu din mediul academic: procedura acordării titlului de doctor în științe în România reglementează un concurs de competențe: acordul comisiei de susținere publică a tezei, avizul favorabil al CNATDCU, ordinul ministrului educației. Începând cu anul 2016, transmiterea de către universități a tezelor susținute și a dosarelor candidaților la CNATDCU se realizează numai printr-o platformă electronică, gestionată de secretariatul ministerului. Dovada înregistrării dosarului pe platformă echivalează cu o validare administrativă a acestuia. Numai că există și situații de validare administrativă eronată: neobservarea omisiunii unei semnături de pe un document ori lipsa înscrierii unui număr de înregistrare ș.a, situații constatate de comisia CNATDCU însărcinată cu evaluarea dosarului (constatare care se produce la 3-4 luni după depunerea acestuia).

Urmează odiseea de completare/ corectare a dosarului care trebuie să se facă tot (și numai) prin platformă! Până să se afle cum trebuie procedat, dosarul candidatului așteaptă! Așteptare care, în exemplele reale pe care le am în vedere, este de peste un an de la susținerea tezei. Până la emiterea diplomei de doctor - pe baza ordinului ministrului educației - teza nu este validată și titlul nu este conferit. Între timp, au loc concursuri de intrare în profesia didactică, precum și sesiuni de admitere la învățământul postdoctoral, toate condiționate de deținerea titlului de doctor. Iar candidații noștri nu pot participa pentru că nu există sau nu sunt funcționale la timp regulile de utilizare a platformei electronice CNADTCU!

Interese, drepturi încălcate, destine afectate. În atari condiții, drepturile persoanelor în cauză devin iluzorii, sunt lipsite de efectivitate. Cauza: un mecanism administrativ deficitar construit, fără determinarea impactului real și insuficient validat.

3. Spre o administrație în slujba cetățeanului

Drumul anevoios pe care îl parcurge uneori procedura administrației de la inițiere la decizia referitoare la un drept/ interes legitim, stârnește o nemulțumire îndreptățită. Efectul unei decizii întârziate poate fi tardivitatea acțiunii în soluționarea căreia a fost solicitată.

Formalismul excesiv, în numele rigorii administrative, poate transforma administrația publică dintr-o slujitoare a cetățeanului într-o frână în realizarea drepturilor/ intereselor

² A se vedea Jacques Chevallier, *Science administrative*, 4ème edition, Presses Universitaires de France, 2007, p. 446-449.

legitime ale acestuia. Birocrația a devenit termen peiorativ și nu descriptiv așa cum este sensul său original.

Ce remedii pot fi găsite și aplicate pentru a restrânge *agresiunea organizațională* și a spori celeritatea acțiunii administrative? Administratorii publici nu sunt izolați de restul societății, ci sunt strâns legați de aceasta prin nevoia de a satisface interesele publice, asumându-și responsabilitatea profesională și morală.³ Posibile soluții:

-„designerii” proceselor de digitalizare *să se pună mai des în încălțările* celor care urmează să utilizeze sistemul creat de ei și să-l testeze simulând solicitări proprii;

-profesionalizarea „arhitecților” sistemelor administrative digitale, cunoașterea specificului administrației publice și nu doar a mecanismelor IT;

-înțelepciune, empatie, profesionalism din partea decidenților administrativi și urmărire feed-back de la cetățeni.

O anumită busolă etică personală este necesară oricărui lucrător din administrația publică, care poate influența, prin deciziile sale, viața unor persoane, a unor semeni de-ai săi.

Și, nu în ultimul rând, a nu se pierde din vedere scopul bunei administrări: slujirea celor administrați, în respectul legii și în condiții care să asigure standarde înalte de calitate.

BIBLIOGRAFIE

1. Herbert A. Simon, Victor A. Thompson, Donald W. Smithburg, *Administrația publică*, Ed. Cartier, 2000;
2. Jacques Chevallier, *Science administrative*, 4^{ème} edition, Presses Universitaires de France, 2007;
3. M. T. Oroveanu, *Tratat de Știința administrației*, Ed. CERMA, București, 1996;
4. Emil Bălan, *Buna administrare și dreptul persoanei la un tratament echitabil din partea administrației publice*, în vol. *100 de ani de administrație în statul național unitar roman - între tradiție și modernitate*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2019.

³ A se vedea și Herbert A. Simon, Victor A. Thompson, Donald W. Smithburg, *Administrația publică*, Ed. Cartier, 2000, p. 711-712.

PROCESELE DE REGLEMENTARE ȘI STATUL DE DREPT

Assoc. Prof. Dr. **Natalija SHIKOVA**
Faculty of Law, International Balkan University
Skopje, North Macedonia
n.shikova@ibu.edu.mk;
natalijashikova5@gmail.com

Rezumat

Statul de drept presupune îndeplinirea tuturor condițiilor generale și de bază legate de claritatea, publicitatea, stabilitatea și certitudinea normelor juridice. Sistemul care se bazează pe statul de drept presupune că, atât implementarea legii cât și elaborarea ei se face urmând proceduri clar stabilite. Aceste proceduri ar trebui să asigure faptul că acțiunile Guvernului sunt guvernate de reguli, care nu sunt deasupra legilor și că drepturile omului și libertățile fundamentale sunt protejate împotriva arbitrariului.

Lucrarea de față va analiza procesul de elaborare a legilor prin instrumentul Regulatory Impact Assessment (RIA) în Republica Macedonia de Nord ca procedură acceptată și model standard pentru elaborarea legilor în țările OCDE și UE. Deși sunt în vigoare prevederile legale, analiza va arăta diviziunea strânsă între teorie și practică, indicând faptul că în majoritatea cazurilor nu sunt respectate procedurile acceptate de elaborare a legilor, legile ajungând la o formă finală fără analiză de fond, fără opțiuni clar stabilite, fără estimarea implicației financiare necesare implementării acestora, și fără implicare publică suficientă. Prin urmare, multe dintre legile propuse și adoptate nu se bazează pe dovezi solide, ci sunt rezultate ale circumstanțelor politice particulare care tind să creeze soluții nedurabile și, uneori, chiar inaplicabile.

Toate acestea subminează securitatea juridică și predictibilitatea și afectează direct principiul statului de drept.

Cuvinte cheie: statul de drept, buna guvernare, evaluarea impactului reglementărilor Macedonia de Nord

PROCESSUS RÉGLEMENTAIRES ET ETAT DE DROIT

Résumé

L'existence de l'Etat de droit suppose que toutes les conditions de base concernant la clarté, le caractère public, la stabilité et la certitude des normes juridiques soient accomplies. Le système s'appuyant sur l'Etat de droit suppose que, tant la mise en œuvre de la loi que son élaboration soient faites en poursuivant des procédures clairement établies. Ces procédures devraient assurer le fait que les actions du gouvernement soient gérées par des règles, qui ne soient pas au-dessus des lois et que les droits de l'homme et les libertés fondamentales soient protégés contre l'arbitraire.

Le présent article va analyser le processus d'élaboration des lois à travers l'instrument Regulatory Impact Assessment (RIA) dans la République de la Macédoine du Nord, en tant que procédure acceptée et modèle standard pour l'élaboration des lois dans les pays OCDE et UE. Même si les normes légales sont en vigueur, l'analyse va faire voir la division étroite entre la théorie et la pratique, indiquant le fait que, dans la plupart des cas, les procédures acceptées d'élaboration des lois ne sont pas acceptées, les lois parvenant à une forme finale sans une analyse sur le fond, sans options clairement établies, sans estimer l'impact financier nécessaire à leur mise en œuvre et sans participation publique suffisante. Par conséquent, beaucoup de lois proposées et adoptées ne s'appuient pas sur des preuves solides, mais elles

sont le résultat des circonstances politiques particulières tendant à créer des solutions caduques et, parfois, inapplicables.

Tout cela sape la sécurité juridique et la prédictibilité et affecte directement le principe de l'Etat de droit.

Mots-clés : Etat de droit, bonne gouvernance, évaluation de l'impact des réglementations, Macédoine du Nord.

REGULATORY PROCESSES AND THE RULE OF LAW

Abstract

The rule of law supposes fulfilling of the general and basic conditions connected with clearness, publicity, stability and certainty of the legal rules. The system that is based on the rule of law presumes that law implementation but as well the law creation is done upon clearly established procedures. Those procedures should ensure that the Government actions are governed by rules, that are not above the laws and that human rights and fundamental freedoms are protected against the pure arbitrariness. The paper will analyze the process of the creation of the laws through Regulatory Impact Assessment (RIA) tool in Republic of North Macedonia as an accepted procedure and standard model for creation of the laws in OECD and EU countries. Although the legal provisions are in place the analysis will show the sharp division between the theory and practice indicating that in most of the cases the accepted procedures for creation of the laws are not followed, the laws are brought without substantive analysis, without clearly set options, without estimation of the financial implication necessary for their implementation, and without sufficient public involvement. Hence, many of the proposed and the adopted laws are not based of solid evidences but they are results of the particular political circumstances that tend to create solutions that are not sustainable and even not enforceable. This undermines the legal certainty and predictability and directly affects the rule of law principle.

Key words: rule of law; good governance; regulatory impact assessment; North Macedonia

1. Introduction

Together with democracy, the rule of law is the most prominent political ideal. It implies legal certainty, predictability, determination of the norms and administration that executes and respects them. The principle of the rule of law is violated when the norms that are public do not correspond with the norms applied by the administration. According to it, the people in a position of authority should exercise their power within a constrained framework of public norms, rather on their own preferences, their ideology, their individual sense of right and wrong (Waldron 2008).

Rule of law is a multifaced ideal and a term open for wide interpretations. It is the broadest framework that constrains the arbitrary use of power. For that reason, it is frequently linked with the separation of powers and the idea that executing those powers needs to be done by following the principle of accountability before the law (Leyand and Anthony, 2009). The rule of law supposes fulfilling the general and basic conditions connected with clearness, publicity, stability, and certainty of the legal rules. The system that is based on the rule of law presumes that law implementation but as well the law creation is done upon clearly established procedures. Those procedures should ensure that the Government's actions are governed by rules, that are not above the laws and that human rights and fundamental freedoms are protected against pure arbitrariness. In essence, the citizens should be allowed to live their lives without undue influence from the state and the representatives, but if such influence exists the

state and the representatives need to be responsible for their actions (Leyand and Anthony, 2009).

The paper analyzes the process of the creation of the laws through the Regulatory Impact Assessment (RIA) tool in the Republic of North Macedonia as an accepted procedure and standard model for the creation of the laws in OECD and EU countries. Although the legal provisions are in place the paper points towards the existence of discrepancy between the theory and practice. The procedures are not always followed, the quality of the undertaken analysis in respect of the laws are not sufficiently good and the public is not always involved in the creation of the policy options. That undermines the legal certainty and predictability and directly affects the rule of law principle. Therefore, the necessary measures need to be undertaken to address the challenges and move forward with the undergoing reform processes.

2. Rule of Law – theoretical explications

Historically the concept of rule of law is connected with introducing the concept of the legitimacy of government. However, the ideas about rule of law are dating much earlier. Those ideas preoccupied the most prominent thinkers that were connecting them with the division of powers and supremacy of the law expressed through the premises “no one is above the law”!¹ Hence, the notion about the rule of law was part of the major prevails of the human history including French Brogues revolution, it was embodied in ideas of the Enlighten and it was connected with the individual rights and their inviolability and inalienability (J.M. Kelli, 1992). Today, contemporary reflections of the rule of law are seen through several aspects. As the last interpretation of its meaning, the rule of law after the twentieth century is enriched with its moral element and has an extensive interpretation. Therefore, for contemporary thinkers, an integral part of the rule of law is the promotion of democracy and the protection of human rights.²

In its core, as a political ideal the rule of law means *neutrality* – or having legal constraints that are imposed by the law. The basis for restrictions should not be a personal will or an arbitrary decision of the government officials or private actors; the *universality* – meaning that government actions are governed by rules and the government officials are not above the law, and *predictability* – meaning the principle of the rule of law protects against private violence and arbitrariness. In essence, this assumes that the laws must be general. It should not be based on individual will, pure arbitrariness, discretionary powers without reason, and intended only for certain individuals. The laws should be clear, public, stable, certain. People need to understand the law, to know how it works, and, based on it, to determine their current and future behaviors. Consequently, it must be possible to obey the law – the people need to know what the law requires. Laws should refer to relevant legal rules and principles and treat similarly - similar cases. There is no rule of law if the norms are not clear, properly administered, no fair procedures are existing and the laws are changing too often. Those aspects envisage that it is important to know how the law operates and how will have an impact on our lives and on our affairs. That means that there should not be a mismatch between the public norms and those applied by the public administration. If that is happening it can certainly affect all our rights and our wellbeing. Consequently, all the governance affairs must be operating in a

¹ John M. Finnis, *Aquinas: Moral, Political and Legal Theory*, (Oxford University Press, 1998); <http://plato.stanford.edu/entries/aquinas-moral-political/#RulLaw>; Charles Louis de Secondat, Baron de Montesquieu, *The Complete Works of M. de Montesquieu* (London: T. Evans, 1777), 4 vols. 9/9/2016; <http://oll.libertyfund.org/titles/1855>

² Ronald Dworkin, edith Arthur Ripstein (University of Toronto Cambridge University Press, 2007); Joseph Raz, “The Rule of Law and its Virtue”, *Oxford Scholarship Online*: March (2012)

predictable way, with plenty of advance notice. The norms must be publicized, the administration should stick to those norms, and should not arbitrarily depart from them even there if it is political advantages for doing so (Rona Aybay, 2008).³ Although often the government and other public authorities are enjoying arbitrary power, equality in front of law needs to exist (Dicey, 1959).⁴ However, if we consider that the government body's decision is unlawful because the body has attempted to exercise a power that simply does not possess, it might be seen as a very straightforward concept to apply (Loveland, 2012). Even historically, in the constitutional conflict and debate that run in the 17 centuries in England about the ideal of the government according to the known law, the prominent philosopher whose picture of the government rule of law was an important part - John Lock, considered that the *ruler* can have certain prerogative discretion if exercised for the public good and if it justifies it (J.M. Kelli, 1992). In general, the rule of law means that the government is bound by the law that governs the exercise of a specific power. The executive has to respect fundamental rights and must apply the general principles of law. However, the administrative bodies are not perfect by its nature and it is possible that they can act in an unlawful manner or use the power for a purpose other than the one which is conferred by law (Backes and Eliantonio, 2014).

The above-mentioned aspects of the understanding of the rule of law seem to be very procedural, and they are not taking into account the moral accounts of the law or the legal system in general. In most cases, the positivity and the formality are going well together with the rule of law, and they are complementing each other. No one should be above the law and the laws are applicable for all regardless of political power, and personal characteristics. However, in fact, the rule of law should actually correct the law, and diminish the danger of the law or the political power that is exercised by insisting on a particular mode of exercising the power. That can make us think that – there is nothing wrong with the law or everything that is the law cannot be wrong. But that is without introducing a moral element into the debate- a morality of law. Therefore, we can consider two types of definitions or two types of understanding of the concept of the rule of law. The first one that is focusing on formal, and the second focuses on the substantive conditions in respect of the rule of law. How can we overcome the dominant procedural part and focus more on substantial? Possibly we should think about the independent tribunals and application of the laws with all the care and attention. There is no rule of law if the institutions that need to safeguard it are not respecting the procedural safeguards. Besides the procedure, the laws must be oriented toward the public good. If the norms are constantly changing or they are ignoring reality, the rule of law does not exist. Within the democratic framework, in our modern, contemporary understanding the formality is not enough, and those two elements of the rule of law need to exist simultaneously and support each other (Waldron 2008).

Based on the abovementioned considerations, arguably, it is difficult to create a definition that will encompass the meaning of the rule of law since the interpretations of the ideal vary over time. In a broad sense, the rule of law may include fairness, inclusiveness, independent adjudication, accountability, or transparency. But Loke's view, rule of law is not only a theory whose central values are clear, but whose application at the margins is elastic and that prerogative must only be used for doing a public good (J.M. Kelli, 1992). Consequently, the law must not only be legal, but at the same time, it must be reasonable, compatible with human rights, and more importantly, it must be fair. The principle of the rule of law has as well a narrow meaning is mainly focusing on two aspects: the state rules through law and the state

³ Rona Aybay, *An introduction to Law*, Istanbul Bilgi University Press, 2008

⁴ Dicey, A.V.(1959) *An introduction to the law of the Constitution* 10th. Ed. (London: Macmillan)

ruled by law. The first aspect means that the exercise of power must be performed by methods that comply with minimum standards to prevent arbitrariness. At the very least the citizens need to be informed and the law must be published before they are enforced. Additionally, means the proper procedures have been followed in making the law and that the law itself was made or executed by the competent authorities. As for the second aspect, it means that the state actions require a legal basis, meaning the state actions need to be authorized by law (Heringa, 2014).

Therefore, although it is difficult to establish a precise definition - which in fact is the rule of law, it is clear that the rule of law can have a loose definition which means meeting only formal requirements, and no account can be taken of the fairness of the law. That assumes that the legal framework must be in line with the rule of law. Nevertheless, there can be another stronger aspect of the rule of law, that focuses on stronger attributes and seeks to meet additional conditions other than the essential ones. The modern conception of the rule of law goes beyond formality and includes certain substantive rights from or on the basis of which the rule of law is derived.

3. The rule of law in the UN and EU system

In the UN system, the principle of the rule of law is enshrined in the most important UN documents. The Universal Declaration of Human Rights of 1948,⁵ in its third paragraph of the Preamble, emphasizes the rule of law as the basis for the protection of human rights: "Whereas it is essential, if man is not to be compelled to have recourse, as a last resort, to rebellion against tyranny and oppression, that human rights should be protected by the rule of law".⁶ No less important are the International Covenants on Human Rights of 1966, the Convention against Genocide of 1948, the Convention against Torture of 1984, according to which the legitimacy of the legal and political system derives from the rule of law and the common will!

However, the need for an effective rule of law system is also part of all regional documents at the EU level and is a necessary condition for countries that want to be admitted to EU membership. In this regard, the principle of the rule of law is part of the political criteria adopted by the European Council in 1993 for countries aspiring to the Union (Copenhagen criteria).⁷ According to the Council, in order to become EU members, the states must be plural, regularly hold free elections by secret ballot, respect the rule of law, and sign up to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms.

Moreover, the rule of law is a fundamental value of the EU.⁸ According to this concept, the primacy of law is a fundamental principle of any democratic system that seeks to promote and protect the rights, whether civil and political or economic, social and cultural. This implies options that enable citizens to defend their rights. The principle of limiting the power of the state is best promoted through a representative government that draws its authority from the sovereignty of the people. This principle must shape the structure of the state and the prerogatives of the various powers. This includes: the legislature, which gives them full effect on human rights and fundamental freedoms; independent judiciary; effective and affordable

⁵ <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

⁶ *ibid*

⁷ Conclusions of the Presidency, European Council in Copenhagen, 21 – 22.06.1993 (SN 180/1/93 REV 1)

⁸ Потенциран повеќе пати низ историјата на ЕУ како основачки принцип на Унијата, принципот на владеење на правото за прв пат доби уставотворно решение со Договорот од Амстердам од 1997 година (член 6(1) и член 7 од Договорот за ЕУ (сегашен член 2 од Консолидираната верзија на Договорот за ЕУ), види повеќе кај Ана Никодиновска Крстевска, *Односот меѓу вредностите и политиката на Европската унија низ призмата на нејзината надворешна политика*, (2-ри Август, Штип 2015)

remedies; legal system that guarantees equality before the law; a humane prison system; police forces in the service of the law; an effective executive that enforces the law, able to establish the social and economic conditions necessary for life in society.⁹

4. Principles of good governance

The principle of the rule of law is closely connected with the principles of good governance. Good governance is the responsible management of public affairs and the management of public resources. At the Council of Europe, there are principles of good governance that make this definition more precise – those are on the local level but they are equally important as well for the administration of central level. One of the most important is principle 4 which refers that the decisions being made and applied in accordance with the rules and regulations. There is public access to all information that is not classified for well-specified reasons provided by law (such as protecting privacy or ensuring the fairness of procurement procedures). Information on decisions, policy implementation, and results are made available to the public in such a way as to enable it to effectively monitor and contribute to the work of the authorities. This is in line with principle 12, which stipulates that all decision-makers, collective and individual, take responsibility for their decisions. Decisions are published, explained and there may be sanctions for them. There are effective remedies against mismanagement and against government actions that violate civil rights.¹⁰

According to the OECD's principles of open government, good governance is considered to be a key factor for economic development and stability of society. The government's key partners are the business sector, trade unions and associations, and more recently the civil society sector, whose contribution is crucial to achieving good governance. The principles of good governance are openness, transparency, accountability, fairness, and equality when working with citizens, including mechanisms for consultation and participation, effective and efficient services, clear, transparent, and enforceable laws and rules, consistency, and coherence in policymaking, respect for the governance of law and high standards of ethics. And based on these principles, an open government is built that is accessible, responsive, and transparent. These principles are not abstract terms. Each of them can be implemented through appropriate legislation, policies as well as formal and informal institutional networks.¹¹

An educated and well-informed citizen wants his or her views and knowledge to be taken into account in the public decision-making process - and governments are under pressure to respond. Informing, consulting, and involving citizens are tools to promote openness and investment in a better policy-making process. However, in this process of good governance - information is the first stage, consultations are the second, and partnership with institutions is the highest stage. Additionally, those principles are prominent as well within the "European Code of Good Administrative Behavior."¹²

⁹ Communication on "Democratization, the rule of law, respect for human rights and good governance: the challenges of the Partnership between the European Union AND the ACP States", European Commission, COM, 1998

¹⁰ <https://www.bpe.al/en/12-principles-good-governance>

¹¹ <https://www.oecd.org/gov/opengovernment/#:~:text=Open%20government%20strategies%20and%20initiatives,integrity%2C%20accountability%20and%20stakeholder%20participation.>

¹² https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/good-administration/code-good-administrative-behaviour-and-complaints_en#:~:text=Complaints%20procedure,The%20Code%20of%20Good%20Administrative%20Behaviour,Commission%20on%2013%20September%202000.

5. Regulatory impact assessment

The reform of the public administration is an ongoing process. Society is in constant change and the administration needs to follow without jeopardizing the principles on which it relies and among them the rule of law. Therefore, the representatives should invest more time and effort in explaining their proposals seeking the opinion of the citizens within the cycle of creating policies from design to their implementation, and giving reasons why certain decisions have been made. Accountability presupposes the existence of lines of responsibility. Additionally, based on those principles, the accountability is to the inside, to the institutions, and to the citizens.¹³ Effective policymaking is an essential precondition for good governance and is part of EU accession criteria closely connected with public administration reform and citizens' right for a better administration. The increased complexity of modern governance requires a systematic approach to the policymaking process that should be inclusive and evidence-based. Operative and well-focused regulation brought in a transparent manner is increasing competition and protecting the citizens, consumers, and workers and leads to a more functional market economy. Poorly designed regulation generates unnecessary burdens to the ones affected by it and can create obstacles to efficient markets, discourages competition and innovation, and lead to unfair wealth distribution (Regulating Better 2004).

There is no unique model concerning regulatory management that is the best one and applicable to all countries and jurisdictions. Thus, each country has different approaches in that regard. However, the EU has adopted a policy on Better Regulation as one of the policies to give effect to the renewed Lisbon Agenda. One of the recommended is the Regulatory Impact Assessment (RIA) as a core instrument (EU Commission Staff Document 2015). As a result, and based on that recommendation many jurisdictions are enacting RIA within the law-creating processes. Within different countries, RIA is applied differently and in essence, its application depends on the national legal frame. Additionally, RIA is beneficial in EU accessing processes. In this complex situation, the candidate countries face different challenges, and the application of the RIA tool can help them to estimate their current resources and the needed ones in the process of approximation of the national legislation with the *Acquis Communautaire* (Agca & Shikova).

In the EU context, better regulation is connected with the creation of EU policies and laws to reach their goals with minimum expenses. It safeguards that policy is created, applied, and evaluated in an exposed, transparent manner, supported by the best possible evidence, involving in the process all significant stakeholders. For that reason, the EU Commission issued Platform with the purpose to simplify and make the EU laws more effective and efficient (EU Commission Decision, 2015). The new procedure should improve the quality of the Commission's policy proposals in terms of efficiency, effectiveness, and coherency. It is in line with EU Sustainable Development Strategy, and it identifies alternative policy options and possible positive and negative impacts on the economy, environment, and society (EU Commission Staff Working Document, 2015). The EU Competitiveness Council concluded that better regulation is a key factor for strengthening the competitiveness of businesses, especially micro, small and medium-sized enterprises, and for creating sustainable economic growth and jobs. Also, it reaffirms the idea that in this way the policies can be improved and can create a better environment for businesses, citizens, and public administration. Hence RIA can enforce an operational internal market. In this regard, it is recommended that the EU institutions and

¹³ <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

the Member States need to put Better Regulation principles at the heart of their decision-making processes (EU Competitiveness Council Conclusions, 2009).

There are many examples of the application of RIA that positively influenced the effectiveness of the new or accepted regulation. In this regard, the OECD has issued guidelines and a list of RIA best practices and the European Commission has issued several communications (such as Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union in 2005 and Business Impact Assessment, etc.). Application of RIA assumes that the policy decisions are based on the qualitative and quantitative information and solid analysis of the possible costs and benefits that the society in general and different social groups can face as a result of the introduction of a new regulation. Therefore, RIA is not just an estimation of the actual consequences of existing regulations and likely consequences of proposed ones, but it assists the policy-makers in design, implementation, and monitoring of improvements of the public policies (OECD Report on Better Regulation, 2010). RIA ensures the introduction of the regulation when it is necessary, and that the proposal adopted will best meet the Government's objectives and society expectations. Except for the economic analysis, RIA provides an efficient consultation with all interested stakeholders to plan the implementation and enforcement of the new and amended regulation ensuring maximization of compliance and diminishing of the costs to citizens, businesses, and the state (Sutcliffe & Court, 2005). RIA is as well a valuable communication tool since it describes the rationale of the government intervention explaining, the intentions and possible ways for their realization (Agca & Shikova,).

Consequently, RIA supports and it is closely connected with the principles of 'good governance such as proportionality (the regulation should be appropriate to the size of the problem it is intended to address); targeting (the regulation focuses on the problem and does not cause unintended consequences in other areas of the economy or society); consistency in decision-making (avoiding uncertainty); accountability for regulatory actions and outcomes and transparency through public consultation in decision-making (Kirkpatrick & Parker, 2007). The good practices in regards to RIA in the EU Member States and OECD countries comprise a political commitment to RIA with a clear overview of the responsibilities for the RIA program, the comprehensive and continuous training for the regulators, analytical and flexible methods, strategies for data collection and great public participation.

6. RIA in North Macedonia

The Republic of North Macedonia gained its independence in 1991. Faced with regional instability caused as a result of that time ongoing conflicts and civil wars connected with the dissolution of SFRY, political and economic blockades, North Macedonia expressed its wish to be admitted to EU membership. Following the signing of the Stabilization and Association Agreement with the European Union in 2001, and the acquisition of candidate status for a member state of the Union in 2005, the Republic of North Macedonia began Euro-integration processes, committing itself to fulfill the democratic criteria (as set within the Copenhagen criteria) and the principles that will enable further integration into the Union. Since then, many reform processes are ongoing and among them, the public reform and regulatory reform processes are one of the key priorities. The country's main tendency is to reach democratic standards; establish rule of law, keep peace and stability, and increase economic growth. The political system is democratic and it is open towards EU perspectives.

Initially, RIA in North Macedonia was considered in the 2000s. Following the pilot phase in 2008, in 2009 the Government issued the decree and with that, it made RIA obligatory for all legislative proposals, except for the ones brought by the shortened procedure, the Budget, and the laws for execution of the Budget. Since then, the implementation of the RIA framework

becomes an integral part of the daily work and practice of the state administration. The legal framework for RIA comprises RIA rules of procedures; Methodology for RIA; Decisions on the format and content of the form of the RIA that tend to improve the national regulatory system (Macedonian Regulations Governing RIA, 2013). Following the public administration reforms in 2011, the main responsible institution for the implementation and coordination of RIA has been the Ministry of Information Society and Administration.

Beginning the introduction of the RIA in North Macedonia, we cannot overlook that there are great achievements and the process itself managed to sustain on the legal and political agenda. There is significant progress in making this tool vital and in raising the understanding about its importance among the public sector and civil society in general. The importance of RIA is recognized and the legal frame is in place. However, certain shortcomings need to be further addressed. No doubt introducing RIA into the legislative framework created challenges for administrative servants. Although usage of RIA improved the quality of the decision-making process promoting openness, accountability, and involvement of the general public, the measures need to be undertaken to ensure that all the steps related to RIA are applied coherently and the process has all the important elements. The quality of the process needs to be strengthened to ensure the long-term sustainability of RIA as part of evidence-based policy making in North Macedonia. Apart from securing a better quality of the undertaken RIA analysis for estimating the cost and the benefits of the proposed or amendment regulative, the consultations need to be held on that way that will secure meaningful involvement of the concerned stakeholders, civil society organizations, and business community in the decision-making process. The system that should allow citizens to influence the decision and policymakers is formally established and the application of RIA creates an obligation to all institutions for the involvement of the concerned parties in the consultations process at the beginning of the process and during the drafting of regulations. However, many times the consultations are not done promptly, and often the general public lacks feedback about the accepted decisions (Shikova 2017a; Shikova 2017b; Analysis 2011).

Nonetheless, in the EU progress report for 2021 for North Macedonia, the EU Commission is pointing out that evidence-based policy and legislative development are only partially ensured. The EU is noting that the regulatory impact assessments are used in most of the cases formally for all laws enacted by the regular procedure. The Commission is pointing out that the quality of regulatory impact assessments needs to be further improved and quality control needs to be ensured. Especially it is noted that in the RIA forms for the new regulations, often the budgetary impact assessments are missing, or if they are estimated, they are not comprehensive. There is a need for the national electronic consultation system that is already in place to use its full potential and allow inclusive participation of all stakeholders. Therefore, the quality control and the follow-up to the public consultation process needs to improve (Commission Staff Document, 2021).¹⁴

In essence, it is noted that in practice the application of RIA needs to be further improved and the quality of the undertaken RIA analysis for estimating the cost and the benefits of the proposed or amendment regulative need to be further secured. The consultation processes part of RIA needs to be better organized so they can fully involve concerned stakeholders, civil society organizations, and the business community in the decision-making process. That will address the shortcoming in the legislative processes and will ensure legal predictability. The shortcoming of the processes are resulting in many unpredicted problems in respect of the

¹⁴ file:///C:/Users/Dell/Downloads/North-Macedonia-Report-2021%20(1).pdf

implementation of the adopted laws and that is one of the reasons why they are fundamentally changed many times. This strongly influences the principle of the rule of law.

The possible reasons for the detected challenges can be the result of the encounters that EU candidate countries face. Those past legacies are playing their role that is resulting in a general slowness of public administration reforms. There is still a lack of capacities and incentives and a lack of the resources (money, time) that the administration face. The administration often considers that is overload and in general the existing type of the political/administrative culture needs to be enhanced. Nevertheless, the approach needs to be more citizen-oriented i.e. the citizens must not be excluded from the public policy creation. Involving them in the policy-making process through the proper application of the RIA will address the above-mentioned shortcoming, it will increase the quality of legislative drafting; it will improve the legal certainty and will certainly strengthen the rule of law.

7. Conclusion

The rule of law supposes fulfilling the general and basic conditions connected with clearness, publicity, stability, and certainty of the legal rules. The system that is based on the rule of law presumes that law implementation but as well the law creation is done upon clearly established procedures. Those procedures should ensure that the Government's actions are governed by rules, that are not above the laws and that human rights and fundamental freedoms are protected against pure arbitrariness. Although in North Macedonia the legal frame is in place, there is a sharp division between the theory and practice indicating that in most cases the accepted procedures for the creation of the laws are not always fully followed. The enacted RIA framework provides a valuable tool for achieving EU harmonization, by helping to identify the most appropriate and least costly options for implementation. In North Macedonia, the process lacks consistency and directly affects the rule of law principle. Most probably, the challenges in the application of RIA are due to the past legacies and slowness of public administration reforms. The lack of capacities and incentives and the lack of resources (money, time) play a negative role as well as the administration overload with the EU accession agenda. To be beneficial and to support the rule of law, RIA should be undertaken properly with the right combination of incentives and resources. Otherwise, discrepancies can be in the quality of the process. The proposed and the adopted laws need to be based on solid evidence and that will help in creating solutions that are enforceable and sustainable. Such a manner will help the policymakers in bringing informed decisions and choosing the best options, and from the other side, it will lead to the adoption of more effective laws. That can strengthen the legal certainty and predictability and can have direct positive benefits on the rule of law principle. It is evident that on the level of political criteria, North Macedonia continued its efforts to strengthen democracy and the rule of law, by activating existing checks and balances and through outreach on key policy and legislative issues.¹⁵ However, these processes need to continue towards more extensive fulfillment of the EU standards aimed to secure the principles good governance and rule of law.

BIBLIOGRAFIE

1. Aalt Willem Heringa, *Constitutional Law*, Springer (Maastricht, Netherlands), 2014.
2. Albert Venn Dicey *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, E. C. S. Wade (ed.), London: Macmillan, 1959.

¹⁵ file:///C:/Users/Dell/Downloads/North-Macedonia-Report-2021%20(1).pdf

3. Ana Nikodinovska Krstevska, *The relationship between EU values and policies through the prism of its foreign policy (Односот меѓу вредностите и политиката на Европската унија низ призмата на нејзината надворешна политика)*, 2ri Avgust, 2015.
4. Arthur Ripstein, *Ronald Dworkin*, Cambridge University Press (Cambridge; New York), 2007.
5. Charles Louis de Secondat, Baron de Montesquieu, *The Complete Works of M. de Montesquieu*, T. Evans (London, UK): 1777), 4 vols. 9/9/2016.
6. Chris Backes & Marolina Eliantonio, *Administrative Law*, Springer (Maastricht, Netherlands), 2014.
7. Colin Kirkpatrick & David Parker (eds.), *Regulatory impact assessment: towards better regulation?*, Edward Elgar Publishing, 2008.
8. Fehmi Agca & Natalija Shikova, *The Regulatory Impact Assessment Tool in the Process of Harmonization of the National Legislation with the EU Acquis Communautaire* (Skopje), International Balkan University, 2016, pp.535-544.
9. Ian Loveland, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights, A Critical Introduction*, Oxford University Press, 2012.
10. John M. Finnis, *Aquinas: Moral, Political and Legal Theory*, Oxford University Press, 1998.
11. Jeremy Waldron, "The concept and the rule of law", 2008, *Georgia Law Rev* 43(1), pp.1-61.
12. Joseph Raz, *The Rule of Law and its Virtue*, Oxford Scholarship Online, 2012.
13. Natalija Shikova, *Quality Analysis of the Regulatory Impact Assessment Forms*, Institute for Democracy, Societas Civilis (Skopje), 2017a.
14. Natalija Shikova, *Effectiveness of Regulatory Impact Assessment in Macedonia*, Institute for Democracy, Societas Civilis (Skopje), 2017b.
15. Peter Leyland, Gordon Anthony, *Textbook on Administrative Law*, Oxford University Press, 2009.
16. Rona Aybay, *An introduction to Law*, Istanbul Biligi University Press, 2008.

Documents

1. Analysis of the process of creating regulations by preparing a regulatory impact assessment in 2010. Macedonian Young Lawyers Association, Open Society Foundation, Skopje, 2011 ("Анализа на процесот на креирање на регулативите преку изготвување проценка на влијанието на регулативата во 2010", Македонско здружение на млади правници, Фондација отворено општество).
2. Commission Staff Working Document, North Macedonia 2021 Report, European Commission. The document is available online at: [file:///C:/Users/Dell/Downloads/ North-Macedonia-Report-2021%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Dell/Downloads/North-Macedonia-Report-2021%20(1).pdf), accessed on 12 January 2022.
3. Council conclusions on Better Regulation, (2009). The document is available online at: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/intm/108145.pdfhttps://, accessed on 24 January 2022.
4. Conclusions of the Presidency, European Council in Copenhagen, 21 – 22.06.1993 (SN 180/1/93 REV 1).
5. Communication on "Democratization, the rule of law, respect for human rights and good governance: the challenges of the Partnership between the European Union AND the ACP States", European Commission, COM, 1998.
6. EU Commission Staff Document for Better Regulation Guidelines (2015). The document is available online at: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf, accessed on 24 January 2022.

7. OECD Report on Better Regulation, 2010
8. OECD Report on Better Regulation in Europe, Executive Summaries (2010). The document is available online at: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45079126.pdf>, accessed on 24 January 2022.
9. Open government, OECD. The document is available online at: <https://www.oecd.org/gov/open-overnment/#:~:text=Open%20government%20strategies%20and%20initiatives,integrity%2C%20accountability%20and%20stakeholder%20participation>, accessed on 12 January 2022.
10. Principles of Public Administration, SIGMA. The document is available online at: <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>, accessed on 12 January 2022.
11. Regulations Governing RIA, Ministry of Information Society of Macedonia. The documents are available online at: <https://www.mioa.gov.mk/?q=mk/node/1484>, accessed on 24 January 2022.
12. Regulating Better, A Government White Paper setting out six principles of Better Regulation, 2004.
13. The Code of Good Administrative Behaviour, European Commission. The document is available online at: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/good-administration/code-good-administrative-behaviour-and-complaints_en#:~:text=Complaints%20procedure-,The%20Code%20of%20Good%20Administrative%20Behaviour,Commission%20on%202013%20September%202000, accessed on 12 January 2022.
14. The Universal Declaration of Human Rights. The document is available online at: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>, accessed on 12 December 2021.
15. Twelve principles-good-governance. The document is available online at: <https://www.bpe.al/en/12-principles-good-governance>, accessed on 12 December 2021.

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ÎNTR-UN CLIMAT POLITICO-JURIDIC ÎN SCHIMBARE ESTE NECESAR MAI MULT CA ORICÂND SĂ ÎNȚELEM CARE ESTE ROLUL ȘI MARJA DE ACȚIUNE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE, PENTRU A OFERI LINII DE DEZVOALTARE A ACȚIUNII POLITICO-ADMINISTRATIVE UTILE TUTUROR COMUNITĂȚILOR INTERESATE DE PROGRES. ÎN ACEST SENS VOM AVEA ÎN VEDERE CARE AR TREBUI SĂ FIE CONȚINUTUL RELAȚIEI DINTRE ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI MEDIUL POLITIC ÎN RAPORT DE FORȚA DREPTULUI

Dr. Marius VĂCĂRELU

Școala Națională de Studii Politice și Administrative,

București, România

marius333vacarelu@gmail.com

Rezumat

Dintotdeauna a existat o dezbatere privitoare la rolul acțiunilor administrației publice în raport de puterea politică, deoarece instituțiile publice sunt considerate în percepția publică ca o expresie coasi-totală a voinței politice. În această perspectivă, modul în care cetățenii analizează activitatea mediului politic este de regulă influențată în mare măsură și de evaluarea pe care aceștia o oferă activității instituțiilor administrației publice.

Din aceste motive, clasa politică are un avantaj imagologic, pentru că își poate ascunde tarele și deficiențele de acțiune sub forma invocării unei conduite a administrației publice, deși – la rândul lor – și funcționarii publici își justifică o parte a erorilor și activităților tocmai prin preeminența factorului politic asupra întregului sistem al instituțiilor publice. Această deplasare a răspunderii între cei doi actori ai sferei publice – politicieni și administrație publică – este un simptom al mai multor incoerențe de reglementare și de executare a actului de guvernare, existând însă o parte de adevăr în susținerile ambelor grupări.

Într-un climat politico-juridic în schimbare este necesar mai mult ca oricând să înțelegem care este rolul și marja de acțiune a administrației publice, pentru a oferi linii de dezvoltare a acțiunii politico-administrative utile tuturor comunităților interesate de progres. În acest sens vom avea în vedere care ar trebui să fie conținutul relației dintre administrația publică și mediul politic în raport de forța dreptului.

Cuvinte-cheie: administrația publică; mediu politic; legalitate; raporturi ierarhice; limitarea puterii.

L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ENTRE LA SUBORDINATION AU POLITIQUE ET LA FORCE DU DROIT

Résumé

Il a toujours existé un débat concernant le rôle des actions de l'administration publique par rapport au pouvoir politique, parce que les institutions publiques sont considérées, dans la perception publique, comme une expression quasi-totale de la volonté politique. Dans cette perspective, la façon dont les citoyens analysent l'activité du milieu politique est, généralement, influencée en très grande mesure aussi par l'évaluation qu'ils font à l'activité des institutions de l'administration publique.

Pour ces raisons, la classe politique a un avantage d'image, car elle peut cacher ses tares et ses déficiences d'action en invoquant une conduite de l'administration publique, même si – à leur tour – les fonctionnaires publics justifient une partie de leurs erreurs justement par la prééminence du facteur politique sur l'entier système des établissements publics. Ce déplacement de la responsabilité entre les deux acteurs de la sphère publique – les politiciens et l'administration publique – est un symptôme de plusieurs incohérences de réglementation et d'exécution de l'acte de gouvernance, ayant, cependant, une partie de vérité dans les discours des deux camps.

Dans un climat politique et juridique en changement, il est nécessaire plus que jamais de comprendre quel est le rôle et quelle est la marge d'action de l'administration publique, afin d'offrir des lignes de développement de l'action politico-administrative utiles à toutes les communautés intéressées au progrès. Dans ce sens, on va poursuivre quel devrait être le contenu de la relation entre l'administration publique et le milieu politique par rapport à la force du droit.

Mots-clés : *administration publique, milieu politique, légalité, rapports hiérarchiques, limitation du pouvoir.*

PUBLIC ADMINISTRATION BETWEEN SUBORDINATION TO THE POLITICAL AND THE POWER OF LAW

Abstract

There has always been a debate about the role of public administration' actions related to political power, because public institutions are considered in the public perception as a quasi-total expression of political will. In this perspective, the way in which citizens analyze the activity of the political environment is usually greatly influenced by the evaluation they offer to the activity of public administration institutions.

For these reasons, the political class has an imagological advantage, because it can hide its strengths and shortcomings in the form of invoking a conduct of public administration, although – in turn – the civil servants justify some of their mistakes and behaviour precisely by the political factor preeminence on the entire system of public institutions. This shift in responsibility between the two actors in the public sphere – politicians and public administration – is a symptom of several inconsistencies in the governing act regulation and execution, but we must accept that there is some truth in the both groups claims.

In a changing political and legal climate it is more necessary than ever to understand the public administration role and purposes, in order to provide lines of development for political and administrative action useful to all communities interested in progress. In this sense, we will consider what should be the relationship content between the public administration and the political environment in relation to the force of law.

Keywords: *public administration; political environment; legality; hierarchical relations; limitation of powers.*

1. Introducere

Analiza fenomenului administrativ este întotdeauna una plurivalentă, deoarece în cadrul activității instituțiilor care îl constituie vom regăsi un set impresionant de factori care îi influențează. Astfel, vom regăsi aspecte economice – care jalonează bugetele tuturor entităților unei țări, implicit ale instituțiilor publice – și acțiuni ale unor elemente care influențează direct sau indirect sistemul administrației publice, în care menționăm cu titlu exemplificativ demografia, situația politică și internațională, evenimente extreme ale mediului înconjurător etc.

Din această perspectivă, studiul administrației publice este infinit, pentru că elementele care îi jalonează activitatea sunt în schimbare permanentă, ceea ce face ca uneori omul de știință să nu mai poată țina pasul cu diferitele modificări ce apar. Pentru a exemplifica cât mai bine acest aspect să relevăm situația țărilor foste comuniste din Europa, care în anul 1989 și ulterior 1991 au eliminat această ideologie de pe teritoriul lor: în primii ani al transformărilor post-comuniste doctrina de drept public și mai ales aceea a științei administrației nu realizat opere majore, pentru că o parte din realități erau complet noi, ceea ce obliga spațiul academic la o analiză

foarte profundă și laborioasă, care nu se face în câteva luni. Aprofundarea înseamnă o operațiune de validare a unor ipoteze și acest lucru nu se putea face – în sfera pe care o analizăm – în condiții de laborator, mai ales că noile orânduirii aveau nevoie de constituții noi și de un set minimal de acte normative care să traseze cadrul necesar noilor forme de acțiune publică.

Cea mai importantă parte a analizei fenomenului administrativ prin relația cu factorii externi care îl influențează este dată de studiul acțiunilor politice. Motivul este ușor de înțeles – administrația publică este un set de instituții și proceduri care trebuie fixate la un moment-dat de o forță ierarhică superioară, iar aceasta nu poate proveni decât de la grupul care își asumă conducerea unui stat ori a colectivităților locale organizate juridic. În același timp legătura dintre cele două forțe ale acțiunii publice – mediul politic și administrația publică – este foarte strânsă sub aspectul legal, funcțional și uman, încât în percepția publică de multe ori ajung la fuziune. De aici, neîncrederea față de activitatea instituțiilor publice are ca sursă nemulțumirea fie față de clasa politică, fie față de funcționarii publici, iar omul fără studii temeinice în aceste domenii ale științei va unifica atitudinile sale față de toate componentele acțiunii publice într-un singur „diagnostic”, care – trebuie admis – nu este întotdeauna eronat.

Vastitatea subiectului – anume acela al relației dintre administrația publică și mediul politic – face ca o lucrare științifică pe această temă să ajungă fără probleme la o dimensiune de sute de pagini, ceea ce nu ar corespunde unui articol pentru volumul unei conferințe. Din această cauză studiul nostru va avea în vedere – deloc exhaustiv – doar câteva aspecte ale acestei relații, pentru că deceniul în care ne aflăm face necesar ca cele mai importante chestiuni să fie expuse clar, concis și de cât mai multe ori, pentru a elimina deriva în care se află nu puține instituții publice, atât din țară, cât și din străinătate.

2. Creșterea calității vieții și efectele asupra sistemelor administrative naționale

De la începuturile vieții umane a fost evidentă necesitatea unei minime organizări, pentru a face față diferitelor provocări specifice timpului. În absența acesteia, eforturile ar fi fost disipate, iar elementele mai puțin ajutate fizic ar fi putut determina pierderi majore ale grupurilor din peșteri. Evident, aici regăsim nu doar germeii specializării profesionale de astăzi, dar și a ierarhizării cu caracter politic. Fără a dezvolta, este de remarcat faptul că augmentarea populației umane la nivel planetar – de menționat că niciodată în istorie creșterea nu a fost cvadruplă în mai puțin de 100 de ani¹ – a obligat o creștere a specializării muncii, crescând în același timp și dimensiunea provocărilor pe care clasa politică trebuie să le gestioneze.

Creșterea demografică a fost posibilă deoarece calitatea multora dintre serviciile publice – în special cele medicale – a crescut, astfel încât speranța de viață a crescut din anul 1900 și până în prezent la nivel global cu peste 40 de ani: de la mai puțin de 30 de ani la început de secol XX la 72 de ani în anul 2019, ultimul înaintea pandemiei². Această îmbunătățire a calității vieții este una remarcabilă, dar acest rezultat major nu ar fi putut fi realizat în absența creșterii valorice a prestațiilor oferite de către serviciile publice.

Un aspect fundamental a mai trebuit adăugat la această uriașă realizare a umanității: progresul pe care educația instituționalizată l-a realizat, deoarece în aceste ultime decenii – și mai ales după al doilea război mondial – numărul de licee și universități a crescut în proporții

¹ În anul 1920 populația planetei era estimată la 1,834 miliarde persoane, iar astăzi este estimată a fi de 7,91 miliarde persoane. A se vedea *United Nations Demographic Yearbook 1949 – 1950*, United Nation, 1951, p. 10 și World Population Clock, disponibil la <https://www.worldometers.info/world-population/>, consultat la 08.01.2022.

² M. Rose, E. Esteban Ortiz-Ospina, H. Ritchie, *Life Expectancy*, disponibil la <https://ourworldindata.org/life-expectancy>, consultat la 08.01.2022.

uriae, pentru a se putea face astfel față atât necesității pregătirii profesionale a milioane de tineri, dar și pentru asigurarea unui elite intelectuale a fiecărei țări în parte. Astfel, dacă în anul 1900 se înregistrau la nivel global doar 500.000 de studenți, reprezentând doar 1% din populația cu vârsta optimă educației universitare, numărul acestora a crescut la 100 de milioane în anul 2000³, ceea ce reprezintă o creștere de 200 de ori, raportat totuși la o creștere demografică de doar patru ori a populației Terrei.

Aceste date statistice au relevanță majoră pentru fenomenul administrativ, deoarece creșterea demografică și a procentelor de tineri educați s-a regăsit într-o atitudine diferită față de legalitate, ierarhiile dreptului public și respectul față de puterea politică.

Concret, creșterea demografică a adus mediului politic griji suplimentare, deoarece milioanele de persoane apărute în acest secol au adus cu sine nevoia organizării mai eficiente a sistemelor de asigurare a hranei (producție și vindere), a celor medicale (de la nou născuți la îngrijirea persoanelor vârstnice), a celor de asigurare a locuințelor și standardelor de calitate în acestea etc. De aici, necesitatea specializării atât a celor care doresc să desfășoare activități politice, dar mai ales a tuturor celor care au lucrat efectiv în construirea noii infrastructuri urbanistice. Creșterea orașelor la niveluri de ordinul milioanei de locuitori a adus cu sine necesitatea creșterii capacităților educaționale ale tuturor instituțiilor de învățământ, pentru că în absența acestei adaptări la cerințele practice ar fi survenit colapsul metropolelor – și de aici, a unor națiuni întregi.

Evident, creșterea calității serviciilor publice nu se putea face fără o creștere a personalului implicat în aceste activități, care a dobândit proporții importante din forța de muncă a fiecărui stat. Dacă dintr-o anumită perspectivă acest lucru era inevitabil – a se vedea mai ales creșterea personalului medical și a celui din instituțiile de învățământ – guvernării trebuiau să aibă în vedere și faptul că majoritatea serviciilor publice nu aduc mari sume la bugetul stat în mod direct, ceea ce face ca umplerea schemelor de personal al instituțiilor publice poate să coste în final mai mult decât toate beneficiile pe care le-ar aduce activitatea acestora.

3. Buna guvernare, educația și standardizarea politico-administrativă

Toate noile realități au fost însoțite de un efect foarte important asupra guvernării, care era inevitabil pentru orice persoană capabilă să înțeleagă consecințele dezvoltării sistemelor de educație liceală și universitară.

Concret, studiile pe care fiecare tânăr le are îi permit acestuia să analizeze într-o perspectivă istorică și internațională – în baza cunoștințelor dobândite obligatoriu la câteva discipline din ciclul general și liceal – activitatea conducerii statelor. Perspectiva istorică este însoțită de una economică, la care se adaugă contextul teritorial, politic și socio-economic în care respectivul tânăr locuiește. Toate aceste cunoștințe de fapt relevă în perspectiva educației obligatorii calitățile guvernării, chiar dacă nu sunt folosite conceptele pe care științele juridice le folosesc atât de eficace: cetățenie, bună guvernare, bună administrare, putere publică, dreptul la revoltă etc.

Concret, a învăța despre marii lideri politici nu înseamnă doar a studia doar victoriile acestora pe câmpurile de luptă, ci și politicile de dezvoltare ale statelor pe care le-au condus, a înțelege măsurile legislative pe care aceștia le-au adoptat, metodele de dezvoltare a comerțului și meșteșugurilor etc. Acest lucru nu a fost făcut de către fiecare lider local sau național, iar istoria prezintă lecții importante despre eșecurile clasei conducătoare, precum și consecințele

³ E. Schofer, J. W. Meyer, *The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century*, disponibil la <https://cpb-us-e2.wpmucdn.com/faculty.sites.uci.edu/dist/c/219/files/2011/03/Schofer-Meyer-Higher-Education-ASR.pdf>.

acestora: revolte, revoluții, schimbări de dinastii sau regimuri politice etc. Practic, programa analitică de la mai multe discipline – istorie, economie, literatură, cultura civică – oferă viitorilor adulți lecții minimale și comparative despre buna sau reaua guvernare, oferind exemple în acest sens.

La toate aceste sisteme de educație se adaugă și două mari instituții sociale, anume librăriile și bibliotecile. Prin forța lor documentară acestea oferă oricărei persoane interesate – evident, cu îndeplinirea unor condiții rezonabile de preț și/sau profesionale – acces la cărți care descriu aceste exemple de bună sau rea guvernare. Practic, aceste două instituții permit în orice moment unei societăți să evolueze sub aspectul informării, dar – în același timp – să ofere celor ce doresc să urmeze o carieră politică materiale obligatoriu de studiat, necesare înțelegerii marilor concepte ale umanității, moralei, dreptului, economiei, geopoliticii etc. Importanța documentării – exprimată prin expresia „cunoașterea (folosită într-o direcție sau alta) înseamnă putere” – nu poate fi tăgăduită de nimeni, iar Internetul a oferit o șansă în plus celor ce doresc să cunoască mai bine exemplele istoriei și contemporaneității în această materie.

De ce este atât de importantă educația obligatorie în ecuația guvernării? Evident, nu doar pentru că prin ea se formează deprinderi utile cvasi-totalității profesiilor umane, ci și pentru că ea fixează – prin programa disciplinelor – pentru decenii un anumit set de valori și de practici politico-administrative considerate a fi relevante pentru o națiune. Astfel, această tipologie a educării viitorului „cetățean cu drept de vot” setează în principal un cadru ideologic al unui anumit tip de regim politic, dar și o configurare a relației dorite dintre liderii politici, administrația publică și cetățean. Selecția exemplurilor de bună sau rea practică se va face în manualele școlare după interesul grupului politic conducător, dar acestea vor fi puse în imposibilitatea de a eluda marile teme ale moralității. Astfel, nici un regim politic nu va încuraja prin intermediul sistemului de educație nici furtul, nici corupția, nici crimele sau alte fapte care produc vătămări persoanelor.

În același timp, nu se poate concepe un sistem educațional fără a se învăța măcar minimal din exemplele altor state în aceleași materii ale bune sau relei guvernări, precum și a consecințelor acestora. Nu se poate imagina că vreoaia nu își va învăța elevii despre Revoluția Franceză de la 1789, despre masacrele pe care multe confruntări militare le-au produs, despre conduita morală a unor mari profesori/pedagogi/oameni de știință etc. Practic, educarea viitorului votant este jalonată de nevoia pregătirii acestuia nu doar în sensul loialității față de un anumit regim politic, ci și pentru competiția internațională dintre state.

De aici o problemă pe care liderii politici trebuie să o rezolve – iar soluțiile acesteia se studiază de regulă în cadrul științelor politice – anume găsirea unei perfecte proporții între promovarea marilor valori ale umanității și recunoașterea faptului că în fața încălcării acestora cetățenii se revoltă în diferite forme, care pot ajunge până la înlocuirea unui anumit tip de regim politic. De fapt, bibliotecile devin un instrument periculos – cel puțin pentru dictaturi – deoarece acestea conțin un bogat material documentar al reușitelor cetățenilor în fața armatelor, polițiilor și sistemelor imaginate de către conducătorii autoritari pentru prezervarea pozițiilor superioare în societate.

Rezultatul studiilor obligatorii și a volumelor din bibliotecile publice se mai poate exprima și într-o formă aproape matematică, anume aceea a standardizării politico-administrative a statelor. Concret, fiecare elev învață că anumite măsuri au fost întotdeauna neprofitabile țărilor și cetățenilor – cum ar fi creșterea taxelor, lipsa investițiilor consistente în educație și infrastructură, supraîncărcarea schemelor de personal plătit din fondurile publice etc. – și va recunoaște în viața adultă anumite tipare ale bune sau proastei guvernări, în raport de cunoștințele dobândite în anii de școlarizare obligatorie. Evident, același adult va recunoaște și

măsurile care au adus succes statelor și națiunilor, iar opțiunile sale politice vor fi trasate către sprijinirea grupurilor care le propun și - ulterior - le aplică.

4. Administrația între politică și legalitate

Toate aceste construcții educaționale nu relevă decât în parte problematica fenomenului administrativ. Concret, creșterea populației din ultima sută de ani, precum și sporirea complexității fenomenelor sociale, economice, politice etc. pe care guvernele și liderii comunităților locale trebuie să le gestioneze forțează profesionalizarea într-un grad cât mai mare a întregii structuri care realizează serviciile publice.

Practic, administrația publică devine un subiect al standardizării scopurilor politicii, deoarece în majoritatea legislațiilor se prevede că liderii politici odată ajunși într-o funcție trebuie să „rezolve/soluționeze” situațiile deduse competenței lor funcționale.

Administrația publică nu poate funcționa decât la parametri în continuă evoluție, deoarece standardele de îndeplinire a serviciilor publice sunt în permanentă creștere. În acest sens vom exemplifica cu situația anumitor elemente de infrastructură urbană construite cu azbest – determinarea faptului că acest compus este cancerigen a atras cu sine necesitatea înlocuirii vechilor elemente componente din rețelele de gospodărire urbană cu alte produse care nu favorizează apariția acestei boli incurabile. Totuși realitățile acestei operațiuni de înlocuire forțează limitarea sau augmentarea vitezei prin care se instalează noile componente ale rețelei, deoarece banii nu sunt aceiași în fiecare comunitate locală, prioritățile politico-economice pot fi altele, iar absența specialiștilor în montarea elementelor de infrastructură poate întârzia și ea momentul efectiv al corectării unei situații pe care știința a determinat-o.

Nevoia uriașă de specializare a administrației publice este exprimată, pe fond, prin existența unui cadru normativ care îi organizează structura, personalul, atribuțiile, relațiile ierarhice, finanțarea, sancțiunile specifice. Acest cadru normativ este unul care trebuie să fie clar, fără a realiza suprapuneri de competențe funcționale, oferind posibilitatea fiecărui cetățean de a înțelege ușor ce instituții sunt competente față de nevoile sale specifice.

Nevoia de profesionalizare nu este o marotă a specialiștilor în drept public și științe administrative, ea devine o necesitate independentă de voința politică, pentru că dezvoltarea tehnologică a ultimului secol – de la tehnologiile comunicării la cele care au permis printarea în 3D a diferitor categorii de bunuri⁴, spre exemplu – obligă atât companiile de drept privat să își adapteze capacitățile la ceea ce piața cere, cât și instituțiile publice să facă față noilor schimbări. Concret, trebuie avut în vedere că în mai multe domenii de activitate economică sunt necesare anumite aprobări pentru posibilitatea funcționării, iar în situația în care instituțiile publice nu au specialiști capabili să înțeleagă noile tehnologii ar apărea un blocaj în activitatea economică.

Din acest motiv calitatea educației într-o țară nu este o chestiune abstractă, și – în același timp – nu este doar o problemă a mediului privat, analizat prin prisma contribuției sale majore la alcătuirea bugetului de stat. O administrație publică ineficientă nu are ca sursă a eșecurilor sale doar influența mediului politic, ci – cu deosebire – absența unui personal bine pregătit profesional, pentru că incompetența acestuia va atrage dintr-o dată atât blocaje în activitatea propriei instituții, dar mai ales dificultăți majore în viața și activitatea subiecților de drept privat care vor intra în relație instituțională cu aceasta. Absența cunoștințelor de legislație, de limbi străine și de noțiuni specifice fiecărei instituții blochează cunoașterea schimbărilor din

⁴ În acest sens vezi J. Cherner, *Habitat for Humanity Debuts First Completed Home Constructed Via 3D Printer*, disponibil la <https://www.architecturaldigest.com/story/habitat-for-humanity-3d-printer-home>, consultat la 14.01.2022.

domeniu, iar petentul care dorește sprijinul administrației poate observa lesne că acesta lipsește, indiferent câtă bunăvoință ar avea funcționarii publici.

O administrație publică organizată pe baze coerente, puternice, devine un instrument excepțional în ceea ce privește promovarea intereselor cetățenilor în stat și/sau comunitatea locală. Cadru legal bine întocmit și respectarea sa fermă oferă administrației publice posibilitatea de a impulsiona mecanismele de dezvoltare ale țării, deoarece problematicile supuse acțiunii sale sunt rezolvate rapid, cu competență și cu reducerea numărului de litigii în contencios administrativ. Adăugăm la aceasta faptul că nu se poate admite existența unor instituții administrative fără condiții de studii pentru funcționarii publici care desfășoară activitățile specifice competenței materiale specifice și generale (deoarece nu poate exista instituție publică fără consilier juridic, contabil etc.).

Această putere pe care legalitatea și competențele profesional-educaționale o dă funcționarilor publici – implicit, instituțiilor din sistemul administrației publice – aduce în discuție relația pe care mediul politic o are cu acestea (instituțiile).

Problema apare din mai multe perspective:

1) Mediul politic nu este condiționat de studii în majoritatea țărilor, astfel încât funcțiile de demnitate publică pot fi practic îndeplinite de oricine. De aici, o problemă majoră, pentru că funcționarii publici din instituțiile conduse de către demnitari trebuie să îndeplinească cerințe de studii, dar nimeni nu garantează că referatele, analizele și propunerile acestora vor fi înțelese de către liderul ales/numit politic.

2) Mediul politic are prin efectul legii posibilitatea de a crea și modifica acel cadru legal național care organizează inclusiv activitatea administrației publice. Aici se manifestă puterea sa supraordonată, iar administrația publică trebuie să execute dispozițiile pe care politicienii le dau, chiar dacă un funcționar competent înțelege de la început că acestea sunt cu probleme de legalitate și/sau incompetente.

3) Dacă un om poate desfășura o carieră în administrația publică de peste 40 de ani, în baza competențelor sale personale, fără a fi influențat de alți factori externi, trebuie să menționăm diferențierea supremă față de persoanele care doresc să aibă o carieră politică. Acestea din urmă încep cariera oricând doresc, dar finalizarea ei se poate realiza fie foarte rapid – în temeiul unor erori majore făcute – fie ceva mai târziu. În toate cazurile însă, o activitate politică de decenii este foarte dificil de realizat într-un stat democratic, deoarece competiția este mare, fixarea pozițiilor pe termen de decenii este imposibilă – alegerile aducând schimbări de coaliții și conduceri în fiecare formațiune politică – iar costurile absenței unui nivel de studii ridicat se plătesc nu doar de către instituția unde demnitarul activează efectiv, ci și de către formațiunea sa politică, obligată să suporte costurile electorale ale erorilor făcute de către membrii săi proeminenți.

În această paradigmă a relației dintre omul politic și funcționarul politic apare o disproporție majoră, deoarece primul poate acționa oricum, iar personalul administrației publice nu beneficiază de protecție în fața instrumentelor legale de care mediul politic dispune. De asemenea, omul politic are o relație de neîncredere cu administrația publică, prin prisma conștientizării diferențelor de stabilitate temporală în funcție.

Această relație nu poate fi adusă la un nivel comun decât dacă vor fi instituite prin lege condiții de studii pentru cei care doresc să intre în activitatea politică, deoarece complexitatea tehnologiilor secolului XXI forțează în primul rând și o dată în plus creșterea gradului de profesionalizare a funcționarului public, lăsând în urmă capacitățile omului politic. Din această perspectivă, este de prevăzut în timp o anumită reacție a funcționarilor publici, tocmai în sensul protejării propriilor poziții în fața acțiunii unui grup social care își arată de mai multe ori incompetența și cinismul calculelor proprii în fața interesului general.

5. Concluzii

Unul dintre beneficiile aduse de către generalizarea educației a fost obișnuirea cetățeanului cu conceptul general al legalității, într-o formă mai complexă. Practic, dacă sute și mii de ani legalitatea însemna de cele mai multe ori conformarea cu normele morale, cu ordinele conducătorilor unei țări/comunități – a se avea în vedere că același interval de timp desemna oamenii de pe un teritoriu ca „supuși ai cuiva” – precum și cu un apel la justiție pe aceeași linie a ierarhiei politice, secolul XIX aduce o schimbare majoră a perspectivei. Instanțele specializate devin o normă comună în fiecare țară europeană, obligativitatea educației devine un fapt real iar actul normativ scris ia în bună măsură locul dispoziției regale/nobiliare. Astfel, omul începe să își dobândească dimensiunea de cetățean cât mai plenar, iar limitarea arbitrariului puterii politice să aibă o consistență cât mai mare.

Creșterea nivelului de educație al populațiilor fiecărei țări a condus la augmentarea gradului de complexitate al economiilor, precum și a problemelor deduse guvernării, astfel încât a fost nevoie de organizarea pe baze mai clare și cu un grad ridicat de precizie a administrației publice, care a trebuit să devină tot mai profesionistă și tot mai bine proceduralizată. Din această perspectivă, putem afirma fără echivoc că progresul educației a adus cu sine la creșterea calității sistemului administrației publice, relația dintre cele două ajungând la o simbioză trasată prin intermediul actelor normative care au solicitat expres condițiile de studiu pentru toți cei care doreau să devină funcționari publici.

Creșterea nivelului general al educației oamenilor este un fenomen continuu, ceea ce obligă mediul administrativ la o pregătire constantă, iar recrutarea personalului – fiind în continuare supusă legii – este supus aceluiași deziderat. Din această perspectivă, administrația publică este cea mai largă numeric structură a unei țări care trebuie să evolueze – pentru că în economie există și domenii în care activitatea (de regulă, de natură fizică) nu poate depăși un anumit grad de automatizare/dezvoltare.

Acest progres este observat de către mediul politic, care are prin el însuși atribuții de conducere a unor comunități. Totuși absența standardelor de educație pentru acest grup de persoane îi face pe componenții acestuia să fie nesiguri, invidioși sau chiar temători față de mecanismele și instituțiile administrației publice. Faptul că un partid poate dispărea în câțiva ani, dar instituțiile administrative nu, contribuie și el la instaurarea unor sentimente puțin pozitive la adresa acestei coloane vertebrale a statului (administrația publică, n.n.).

Din acest motiv, este necesar ca prin eforturile colective ale tuturor actorilor sociali să se determine adoptarea unui cadru normativ cât mai protectiv față de administrație publică, dar – aspect fundamental – doar în relația sa cu mediul politic. Administrația publică nu trebuie să dezvolte un complex de superioritate față de cetățeni, așa cum nici mediul politic nu trebuie să vadă în funcționarii public niște adversari sau doar simplii executanți ai deciziilor lor. Cooperarea cu bună-credință este singura care poate asigura dezvoltarea statelor și comunităților umane, fără a uita că astăzi marile provocări pe care umanitatea le întâmpină reclamă cooperarea tuturor actorilor de drept public și privat, la un nivel transnațional. Or, fisurile dintr-o țară produse de o relație necorespunzătoare dintre administrația publică și mediul politic se pot repercuta într-o deficiență la nivel continental, ceea ce va avea efecte negative pe termen mediu și lung, uneori greu de corectat, oricâte eforturi ar face alte țări mai bine guvernate în compensarea erorilor din statele partenere în diferitele alianțe politice, economice, militare etc.

BIBLIOGRAFIE

1. M. Rose, E. Esteban Ortiz-Ospina, H. Ritchie, *Life Expectancy*, disponibil la <https://ourworldindata.org/life-expectancy>, consultat la 08.01.2022.
2. E. Schofer, J. W. Meyer, *The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century*, disponibil la <https://cpb-us-e2.wpmucdn.com/faculty.sites.uci.edu/dist/c/219/files/2011/03/Schofer-Meyer-Higher-Education-ASR.pdf>.
3. J. Cherner, *Habitat for Humanity Debuts First Completed Home Constructed Via 3D Printer*, disponibil la <https://www.architecturaldigest.com/story/habitat-for-humanity-3d-printer-home>, consultat la 14.01.2022.

PERSPECTIVE SISTEMICE PRIVIND EDUCAȚIA JURIDICĂ ÎN ÎNVĂȚĂMÂNTUL ROMÂNESC

Prof., Drd. **Elena Roxana VIȘAN***

Școala Națională de Studii Politice și Administrative,

București, România

roxanne_lex@yahoo.com

Rezumat

Raportarea ființei umane la dinamica societală învederează relația de cauzalitate determinată de spațiul lui „a fi” și „a face”, un mod edificator de a menține echilibrul social, unde rațiunile de ordin juridic întrețin și dezvoltă contexte de conviețuire socială, raportate la un ideal al datoriei și răspunderii umane. În această notă, articolul de față asigură o perspectivă sistemică a modului în care educația juridică răspunde la antrenarea socială, economică și administrativă a comunităților umane, construind repere moral-juridice, promovate pe baza normele de drept și implicit pe interferențele create de politicile publice actuale în domeniul științelor juridice.

Cuvinte cheie: educație juridică, sistem național de educație, știința dreptului, evoluția dreptului

DES PERSPECTIVES SYSTÉMIQUES CONCERNANT L'ÉDUCATION JURIDIQUE DANS LE SYSTÈME ÉDUCATIF ROUMAIN

Résumé

Le rapport de l'être humain aux dynamiques sociétales voit dans la relation causale déterminée par l'espace de « l'être » et du « faire », une manière édifiante de maintenir l'équilibre social, là où des raisons juridiques maintiennent et développent des contextes de coexistence sociale, liés à un idéal de devoir et responsabilité humaine. Dans cette note, le présent article propose une perspective systémique de la manière dont l'éducation juridique répond à la formation sociale, économique et administrative des communautés humaines, en construisant des repères moraux et juridiques, promus sur la base des normes juridiques et implicitement sur les interférences créées par les courants publics actuels. politiques dans le domaine des sciences juridiques.

Mots clés: formation juridique, éducation nationale, science du droit, évolution du droit.

* Profesor Științe juridice, Specializarea Drept, Colegiul Național Pedagogic „Regina Maria”, Ploiești, Prahova, România, Doctorandă a Școlii Doctorale în Științe Administrative, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București, Ambasador al României în Domeniul Predării Proprietății Intelectuale, în cadrul programului IP4Youth&Teachers al ORDA&OMPI; Professor of Legal Sciences, Specialization in Law, National Pedagogical College „Queen Marie”, Ploiesti, Prahova, Romania, PH-D Candidate of the Doctoral School in Administrative Sciences, National School of Political and Administrative Studies, Bucharest, Ambassador of Romania in the Field of Teaching Intellectual Property, in within the IP4Youth&Teachers program of Romanian Copyright & WIPO.

SYSTEMIC PERSPECTIVES ON LEGAL EDUCATION IN THE ROMANIAN EDUCATION SYSTEM

Abstract

The relation of the human being to societal dynamics sees the causal relationship determined by the space of "being" and "doing", an edifying way to maintain social balance, where legal reasons maintain and develop contexts of social coexistence, related to an ideal of human duty and responsibility. In this note, the present article provides a systemic perspective of how legal education responds to the social, economic and administrative training of human communities, building moral-legal benchmarks, promoted on the basis of legal norms and implicitly on the interferences created by current public policies in the field of legal sciences.

Keywords: *juridical education, national education system, the science of law, the evolution of law*

1. Introducere

Provocările de ordin social ale prezentului aduc transformări nebănuite și în sistemele de educație al căror deziderat nu trebuie să se depărteze de la apărarea dreptului la educație și de la asigurarea unei calități și permanentizării a acesteia. Astfel că, spațiul temporal existent, raportat la contextul social ne solicită să reflectăm cu mai multă profunzime la valorile unei democrații participative, în care educația trebuie să fie tratată ca o valoare incontestabilă, ce poate contribui la consolidarea liantului dintre decidenții statali și comunitățile umane. Acest atribut conferit educației se realizează pe valențele Dreptului, ca reglator al relațiilor interumane și ca intermediator/mijlocitor al relațiilor dintre stat și cetățeni, întărind relația de apartenență dintre guvernanți și cei guvernați la un spațiu unitar, bazat pe norme morale și juridice. Potrivit acestui cadru, Dreptul este chemat să analizeze „*atitudinea și comportamentul indivizilor, să le impună o variantă de conduită, pe care să o respecte*”¹ pentru ca acțiunea acestuia să fie „*eficientă și apreciată pozitiv*”² de către societate. Construcția determinată de implicațiile Dreptului la nivelul comunităților umane și la nivelul factorilor decizionali poate fi relevantă pentru contemporaneitate numai printr-o abordare a teoriei sistemelor, unde sistemul social este susținut de norma socială.

Pornind de la teoria că norma socială este „*regulă de comportament împărtășită de două sau mai multe persoane cu privire la conduita ce trebuie considerată ca social acceptabilă*”³, aceasta este amplasată în cadrul teoriei sistemelor, având o funcție centrală, pentru progresul științelor sociale, cu aplecare asupra științei dreptului. Aceasta facilitează interferențe între părțile sistemului social universal. Astfel că, rolul dreptului din perspectiva sistemică asigură perspective clare asupra unui „*sistem de norme procedurale capabile să prelucreze orice conținut*”⁴, cu condiția ca acesta să fie însoțit de continuitatea apărării și promovării drepturilor și îndatoririlor consacrate la nivelul întregului sistem social. Aplicând „*dreptului teoria sistemelor*”⁵ ne îndreptăm

¹ Corina Buzdugan, *Corelația normelor juridice cu alte norme sociale*, în C. Buzdugan, A.M. Georoceanu, E.M. Fodor (editori), *Eficiența normelor de drept*, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 38.

² G. Boboș, C. Buzdugan, V. Rebreanu, *Teoria generală a statului și dreptului*, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 2008, p. 327.

³ A se vedea *Modern dictionary of sociology*, Apollo Editions, N.J. 1970, p. 276.

⁴ Le progres des Lumieres dans l'entreprise, în *Les transformation du droit du travail. Etudes offertes a Gerard Lyon-Caen*, Dalloz, 1989, pp. 463-484.

⁵ Alain Supiot, *Homo juridicus. Eșeu despre funcția antropologică a dreptului*, ediție îngrijită de Mircea Dan Bob, trad. de Catalina Teodora Burgă, Dorin Raț, Editura Rosetti Educational, 2011, p. 205, apud în D. Lecourt (coord.), *Dictionnaire d'histoire et de philosophie des sciences*, PUF, 1999, s.v. systeme.

către o abordare transdisciplinară asigurată de promovarea educației juridice la toate nivelurile de educație prin programe de învățare cu caracter juridic, administrativ, politic și socio-economic în concordanță cu politicile educaționale naționale și regional europene. Abordarea contemporană a educației juridice amplifică și întreține o serie de „virtuți sociale: justiție, altruism, respect, demnitate, (...), bazându-se pe conștiința personală, unde mobilul acesteia fiind în primul rând datorită față de sine și față de ceilalți membri ai colectivității umane”⁶. Circumscrierea educației juridice ca etalon transdisciplinar din perspectiva sistemică a Dreptului, asigură legătura dintre „conștiința morală și cea juridică”⁷, parte a unei structurii tripartite a conștiinței sociale⁸, conturată de natura „rațională, afectivă și volitivă”⁹ a persoanei. Cu alte cuvinte, „forța dreptului”¹⁰ constă „atât în justificarea sa rațională și logică, cât și în aprobarea și susținerea morală”¹¹.

Viziunea sistemică a educației juridice cumulează elementele de natură socială reflectate în științele sociale, cu impact definitoriu asupra membrilor societății și care conlucrează în egală măsură „la cultivarea respectului față de norma juridică, promovând caracterul accesibil și obligatoriu al acesteia, astfel încât să-i permită cetățeanului să dispună de informații suficiente încât să fie capabil să beneficieze de egalitatea juridică, dar și să prevadă într-o manieră rezonabilă consecințele care pot apărea în cazul nerespectării legii”¹². Totodată, acest tip de teorie reflectată în predarea-învățarea educației juridice se manifestă prin crearea unei interdependențe între disciplinele cu caracter juridic, administrativ, economic, politic, sociologic, cu scopul de a forma un sistem unitar al Dreptului.

2. Educația juridică - model epistemologic - transdisciplinar

În contextul prezentat, Educația juridică raportată la procesul de învățământ al unei națiuni asigură formarea și dezvoltarea personalității tinerilor, prin valorificarea „binelui moral-juridic, a binelui justițiar”¹³, înfăptuit prin însușirea unor concepte juridico-administrative, prin adoptarea unor acțiuni practice specifice acestui domeniu. Tratată din perspectiva semnificației pedagogice și a celei sociale, Educația juridică vizează formarea și dezvoltarea „conștiinței juridice, asimilarea normei juridice angajată cognitiv-formativ”¹⁴. Sub acest aspect, reglează raporturile dintre cetățeni și autorități, determinând criteriile valorice socialmente dezirabile pentru realizarea distincției dintre bine și rău, moral și imoral, legal și ilegal¹⁵. Prin coroborarea celor două perspective, Educația juridică se conturează sub dimensiunea epistemologică de implementare transdisciplinară. Aceasta antrenează câmpuri subsidiare, conexe cu o „hibridare

⁶ Corina Buzdugan, *Corelația normelor juridice cu alte norme sociale*, pp. 41-42.

⁷ Elena Roxana Vișan, *Juridical Education Between standards and practice*, în Elena Mihaela Fodor (edit.), *Review of Juridical Studies, Fiat Justitia*, no. 1/2019, Cluj Napoca, p.310.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Corina Buzdugan, *Corelația normelor juridice cu alte norme sociale*, p.44.

¹⁰ *Ibidem*, p. 45.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Elena Roxana Vișan, *Juridical Education Between standards and practice*, p. 310.

¹³ Sorin Cristea, *Dicționar*, în *Revista Didactica Pro...*, nr. 2(90)/2015, Editura Centrul Educațional Pro Didactica, p. 55.

¹⁴ Plano J. C., Riggs R. E., Robin H. S. *Dicționar de analiză politică*, Ed. Ecce Homo, București, 1993, pp. 102-103.

¹⁵ Elena Roxana Vișan, *The right to education – a sine qua non condition in the training of respect for the law*, în *International Journal of Law and Jurisprudence Online Semiannually Publication*, Romania: Universul Juridic, 2016.

metodologică, conceptuală și disciplinară¹⁶ a științelor juridice, parte a științelor sociale. Scopul acesteia este de a forma cunoașterea științifică a educației cu o cunoaștere normativă, axată pe legități, principii, reguli, evidențiind rolul și importanța lor în spațiul social. Astfel că, legătura dintre „praxis-ul educațional”¹⁷ cu cel juridic se fundamentează pe formarea unei conștiințe juridice. Susținută de pilonul teoretic și cel practic-aplicativ, *Educația juridică* se exercită în sfera transdisciplinară, unde demersul cunoașterii juridice conlucrează la definirea, elucidarea și întemeierea *Dreptului* și a disciplinelor conexe cu acesta. Prin urmare, pilonul teoretic include ansamblul noțiunilor, judecăților, raționamentelor juridice, care asigură raportarea cognitivă, dar și noncognitivă (afectivă, motivațională, volitivă) a personalității umane la normele de drept integrate într-un cadru legislativ „determinat social-istoric”¹⁸. Pilonul practic-aplicativ constituie ansamblul comportamentelor/conduitelor umane, exprimate prin „diferite deprinderi/obișnuințe, cutume, mentalități, atitudini juridice, angajate la toate nivelurile existenței umane (comunitare, culturale, economice, politice etc.)”¹⁹. Așadar, „transmiterea fundamentelor moral-juridice ne poartă fără îngrădire către toate ramurile de drept constituțional, internațional, administrativ, penal, civil”²⁰ prezentate în cadrul științei dreptului. O notă concludentă în acest sens, face referire la „limbajul în care drepturile și libertățile fundamentale sunt exprimate”²¹ juridic, „ele fiind înainte de toate noțiuni de drept constituțional și drept internațional, răspunzând fiecare cu propriile sale caracteristici exigențelor protecției ființei umane”²².

Contextual vorbind, o societate democratică fundamentează construcția sistemului de educație printr-un mecanism „legitimizat de politicile publice educaționale elaborate și emise de administrația publică centrală”²³. Totodată, această construcție contribuie la conturarea unei viziuni moderne pe care John Dewey a formulat-o astfel: organizarea legitimă a școlilor pentru educația formală se realizează pe temeiul evidențierii unor funcții formative: „funcția integrativă a școlii, funcția de egalitate a șanselor, funcția de dezvoltare a școlii”²⁴. De altfel, modelul epistemologic de natură transdisciplinară creează interconexiuni ale acestor funcții, ceea ce denotă o relație indisolubilă între misiunea educației - idealul educațional - produsul finit al educației, repere fundamentale pentru integrarea în societate a educabililor. Prin urmare, „se creează o verigă dominantă”²⁵, care susține dezvoltarea unei culturi juridice transdisciplinare prin prisma contextelor de învățare formală și non-formală. Contextul tridimensional creat de funcții formulate de Dewey, susține „organizarea sistemică a entităților educaționale, care facilitează dezvoltarea capacității de adaptare la schimbare nu doar din perspectiva legislativă, a practicilor educaționale, ci și a mentalităților de ordin social, regăsite în dobândirea competențelor sociale și civice în rândul tinerei generații și în rândul competențelor învățării pe tot parcursul întregii vieți”²⁶ - „key competences for lifelong learning”²⁷.

¹⁶ Avram Florentina Olimpia, *Epistemologia educației - o abordare interdisciplinară*, Studia Universitatis Moldaviae, Seria Științele Educației nr. 9(89)/2015, pp.10-15; accesibil la https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/41377, accesat la data de 31.01.2022.

¹⁷ *Ibidem*

¹⁸ Sorin Cristea, *Dicționar*, p. 55.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Elena Roxana Vișan, *Juridical Education Between standards and practice*, în Elena Mihaela Fodor (edit.), *Review of Juridical Studies, Fiat Justitia*, no. 1/2019, Cluj Napoca, p. 310.

²¹ Irina Moroianu Zlătescu, *Drepturile omului - un sistem în evoluție*, Editura IRDO, 2007, pp. 22-23.

²² *Ibidem*.

²³ Elena Roxana Vișan, *Juridical Education Between standards and practice*, pp. 309-310.

²⁴ Adrian Hatos, *Sociologia educației*, Editura Polirom, Iași, 2006, p.60.

²⁵ Elena Roxana Vișan, *Juridical Education Between standards and practice*, pp.310-311.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning, 2006/962/EC, pp. 10-18.

3. Practici privind Educația juridică în context formal și non-formal

Întrucât democrația liberală se construiește pe interferențele „principiului liberal al individului drept cu principiul democrației suveranității populare”²⁸, este necesară existența unor membri „conștienți de rolul pe care îl dețin în calitate de cetățeni ai unei națiuni”²⁹. Implicarea și participarea la problemele de interes public a cetățenilor necesită din partea lor cunoașterea profundă a normelor morale și juridice, însușirea corectă a competențelor social-civice, precum și dobândirea unei culturi juridice. Paradigmele democrației liberale se reflectă în spațiul european prin afirmarea drepturilor omului în relație cu „dimensiunea civică, politică, socială, economică, juridică și culturală a societății”³⁰.

Preocupările privind reformarea conținuturilor de învățare prevăzute în sistemul de învățământ românesc din perspectiva Educației juridice, au devenit vizibile prin introducerea de politici și practici educaționale, sprijinite de valorile și principiile care vizează corelarea învățământului cu evoluția sistemului juridic, optimizarea raporturilor dintre cetățean și norma juridică, asigurarea egalității juridice, afirmarea și exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, acceptarea diversității și apărarea statului de drept. Noua abordare „s-a regăsit nuanțată în procesul național de educație de la începutul anilor '90, când regimul democratic se afla într-o formă incipientă în țara noastră”³¹. Debutul real al disciplinei *Educație Juridică* în sistemul național de educație s-a realizat cu precădere după ce România a devenit stat membru al UE, determinând la nivelul acestui sistem o primă reformă a programelor de învățământ preuniversitar, debutând cu ciclul primar și gimnazial. Astfel, se introduce disciplina *Educație civică* pentru nivelul claselor a III^a și a IV^a, un prim pas în ciclul disciplinelor și anilor de studiu, cu caracter juridic”³². Se conturează un set minimal de cunoștințe cu conținut moral-juridic, accentul fiind pe valorile personale deținute de ființa umană și pe respectul exigențelor bunei-credințe.

Sfera educației juridice este extinsă și în învățământul secundar inferior (gimnazial) prin introducerea disciplinei obligatorii „*Cultură Civică*, parte din trunchiul comun al ariei curriculare Om și societate, prevăzut în planul-cadru la clasa a VII^a și a VIII^a”³³. La acest nivel de învățare se adaugă cunoștințele despre cetățenie activă și instrumentele/practicile democratice în calitate de cetățeni ai unui stat democratic. Accentul se pune pe sistemele de guvernare, relația cetățenilor cu autoritățile publice, componentele de natură legislativă, administrativă, politică și socio-economică, astfel încât educabilii să asimileze și să dezvolte un comportament civic ancorat la provocările societale. În acest fel, studiul *Educației juridice* are drept reper educația moral-civică, întrucât, „legătura de cauzalitate dintre norma morală și cea juridică o realizează cetățeanul, care spre deosebire de omul politic, nu poate fi sancționat de alegători, el este supus însă judecății morale a colectivității din care face parte”. Așadar, cetățeanul poate fi cu adevărat „competent politic decât în măsura în care este competent și moral”³⁴.

Conștienți de dinamica politico-economică, juridico-administrativă, socio-culturală și din dorința de a forma tineri cât mai informați, ancorați la viața comunității, la nevoile comunitare și la cele din piața muncii, decidenții statali europeni au generat noi perspective privind

²⁸ A se vedea la https://koaha.org/wiki/Democrazia_liberale, accesat la data de 21.08.2022.

²⁹ Elena Roxana Vișan, *Juridical Education Between standards and practice*, p. 310.

³⁰ A se vedea <https://rm.coe.int/1680487883>, accesat la data de 20.11.2018.

³¹ Elena Roxana Vișan, *Juridical Education Between standards and practice*, p.311.

³² Elena Roxana Vișan, *Necesitatea studierii drepturilor și libertăților fundamentale ale omului din perspectiva educației europene*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Emil Bălan, D. Chirițescu, *Educație pentru democrație*, Editura Alcris, București, 2009, pp. 97-114.

educația europeană. În anul 2006, potrivit *Recomandării Parlamentului European și a Consiliului privind competențele cheie din perspectiva învățării pe parcursul întregii vieți*³⁵ se adoptă un cadru comun specific „profilului de formare european” al tinerilor educabili, bazat pe opt competențe cheie: comunicare în limba maternă; comunicare în limbi moderne; competență matematică și competențe de bază în științe și tehnologii; competență digitală; a învăța să înveți; competențe sociale și civice; spirit de inițiativă și antreprenoriat; sensibilizare și exprimare culturală. În afirmarea demersului instituit de organismele UE au fost parcurse etape de „analiză, conceptualizare și definire”³⁶ a cadrului de referință privind competențele educabililor în raport cu procesul de învățare. Nevoia de adaptare a educației europene centrate pe competențe cheie derivă din aprofundarea „relației cu nevoia de învățare de-a lungul întregii vieți, de transferabilitate a rezultatelor învățării și de abordare integrată în învățare”³⁷. În elaborarea prezentei Recomandări au fost luate în calcul reglementări educaționale europene și internaționale: Memorandumul privind educația permanentă al Comisiei Europene (2000), Raportul pentru UNESCO elaborat de Jaques Delors (2001), Cadrul de Referință European pentru Limbile Străine al Consiliului Europei (2001), Programul DeSeCo Definition and Selection of Competencies: Theoretical and Conceptual Foundations (2002), Cadrul European al Calificărilor EQF (2005) etc.

Efectele produse de instrumentele juridice menționate nu au conținut să apară și la nivelul sistemului național de educație. Prin urmare, politicile educaționale adoptate la nivel național, au contribuit la armonizarea „unui set comun de repere privind profilul de formare al absolvenților sistemelor europene de educație, capabili să continue studiile și să muncească dincolo de frontierele statelor din care provin”³⁸. Astfel că, începând cu anul 2007 prin *OMECT nr. 1529/18.07.2007 privind dezvoltarea problematicii diversității în curriculumul național*, a *HG nr. 1113/2014 privind aprobarea Strategiei naționale pentru protecția și promovarea drepturilor copilului pentru perioada 2014-2020*, a *OMENCS nr. 3590/05.04.2016 privind aprobarea planurilor-cadru de învățământ pentru învățământul gimnazial*, sunt exprimate în practica didactică directivele prioritare de politică educațională. Reperetele prefigurate în prezentele instrumente juridice, elaborate la nivelul administrației publice centrale, promovează viziunea agreată în comun de instituțiile europene. „Opțiunea pentru utilizarea competențelor-cheie ca repere în stabilirea profilului de formare a reprezentat o decizie de politică educațională importantă promovată de Legea educației naționale, nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare”³⁹. În acest cadru juridic, a fost inevitabilă reformarea programelor de studiu, orientate spre o construcție uniformă, continuă și inovativă a instruirii și învățării tinerilor, pentru dezvoltarea culturii juridice, realizabilă în mai multe etape, axate atât pe educația formală, cât și pe cea non-formală.

³⁵ Official Journal of the European Union, L 394/10 din 30.12.2006, *Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning* (2006/962/EC); accesibil la 1 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:394:0010:0018:en:PDF>, accesat la data de 25.07.2022.

³⁶ Sarivan Ligia, Teșileanu Angela, Noveanu Gabriela, Fartușnic Ciprian, Horga Irina, *Analiza comparativă a recomandărilor europene referitoare la competențele cheie*, accesibilă la https://www.ise.ro/wp-content/uploads/2018/06/A.5.3_Analiza-comparativa-Recomandari-europene_Competente-cheie-2006-2018.pdf, accesată la data de 10.10.2022, p. 5.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Sarivan Ligia, Teșileanu Angela, Noveanu Gabriela, Fartușnic Ciprian, Horga Irina, *Analiza comparativă a recomandărilor europene referitoare la competențele cheie*, p. 6.

³⁹ *Ordinul nr. 3.590 din 5 aprilie 2016 privind aprobarea planurilor-cadru de învățământ pentru învățământul gimnazial*, emitent: Ministerul Educației Naționale și Cercetării Științifice publicat în Monitorul Oficial nr. 446 din 15 iunie 2016, Anexa nr. 1, Notă de fundamentare.

Chiar dacă, Recomandarea din anul 2006 a Parlamentului European a dominat pentru o îndelungată perioadă de timp spectrul educațional european privind aplicarea celor opt competențe cheie, în anul 2018 a fost adoptată Recomandarea Consiliului privind competențele cheie din perspectiva învățării pe parcursul întregii vieți⁴⁰, instrument juridic „ce lansează un nou set de competențe cheie, care regrupează, redefinesc și completează setul anterior de competențe: de literație, în multilingvism, matematică și științe, tehnologie și inginerie, digitală, personală, socială și de a învăța să înveți, civică, antreprenorială, de sensibilizare și exprimare culturală”⁴¹. În prezent, revizuirea celor opt competențe cheie ale absolventului de învățământ preuniversitar se află în relație directă cu obiectivele prevăzute în Planul de Redresare pentru Europa (PRE), post Covid 19 și ale Planului Național de Redresare și Reziliență (PNRR).

În acest context, cadrul european educațional bazat pe competențe prinde contur și în privința *Educației juridice*, componentă a științelor sociale. Anul școlar 2017-2018 debutează cu adoptarea unei noi programe educaționale specifică disciplinelor pentru științele socio-umane din învățământul secundar inferior și introducerea unei discipline modulare cu conținut „inter, pluri și transdisciplinar”, Educație socială. Structurată în formatul a patru module, fiecare având conținuturi diferite, disciplina Educație socială (Gândire critică și drepturile copilului - clasa a V-a, Educație interculturală - clasa a VI-a, Educație pentru cetățenie democratică - clasa a VII-a, Educație economico-financiară - clasa a VIII-a), contribuie în egală măsură la formarea progresivă a competențelor-cheie privind profilul absolventului de gimnaziu și totodată, urmărește „susținerea nemijlocită a competențelor sociale și civice, a competențelor spirit de inițiativă și antreprenoriat, cât și sensibilizarea cu privire la celelalte competențe cheie”⁴². Din analiza conținuturilor de învățare ale disciplinei Educație socială, se constată că, elementele fundamentale ce tratează domeniul *Educației juridice* sunt dispersate în conținuturi modulare diferite. Pentru aprofundarea cunoștințele din domeniul *Educației juridice* în rândul tinerilor din învățământul secundar inferior este promulgată Legea nr. 273/2021 pentru modificarea Legii educației naționale nr. 1/2011, articolul 68, alin. (1). Potrivit noii legi articolul 68, alin. (1), lit. f) are următorul cuprins: „competențe antreprenoriale, financiare, și juridice”. De altfel este completat și articolul 344, alin. (1), lit. c), punctul (IV), după cum urmează: „programe de educație antreprenorială, financiară și juridică”. Coroborând cele două articole se subliniază rolul incontestabil al competențelor juridice în formarea profilului absolventului de învățământ preuniversitar și indirect al profilului de formare european. Ca urmare a completării articolului 344, se subliniază necesitatea serviciilor educaționale pentru tinerii educabili prin programe de educație juridică, oferite în cadrul centrelor comunitare de învățare continuă, existente la nivel local și național.

Dezvoltarea competențelor juridice în rândul tinerilor este continuată și la nivelul învățământului secundar superior prin intermediul unor discipline de sine stătătoare cu caracter opțional. Potrivit planurilor-cadru în vigoare pentru învățământul secundar superior, *Educația juridică* este reflectată prin disciplinele pentru curriculum diferențiat (CD) sau curriculum la decizia școlii (CDS), precum: Educație pentru Democrație, Instituțiile Uniunii Europene, Drept Internațional Umanitar, Drepturile Omului, Educație pentru Drepturile de Proprietate Intelectuală etc. Conținuturile de învățare prefigurate prin intermediul disciplinelor opționale în domeniul educației juridice, „răspund cerințelor formulate în textul Legii educației

⁴⁰ Council Recommendation of 22 May 2018 on key competences for lifelong learning, 2018/C 189/01.

⁴¹ Sarivan Ligia, Teșileanu Angela, Noveanu Gabriela, Fartușnic Ciprian, Horga Irina, *Analiza comparativă a recomandărilor europene referitoare la competențele cheie*, p. 7.

⁴² A se vedea *Programa școlară pentru disciplina Educație Socială*, Anexa nr. 2 la Ordinul de Ministru nr. 3393/28.02.2017.

naționale nr.1/2011, referitoare la idealul educațional, la finalitățile învățământului preuniversitar⁴³, coroborate cu exigențele cadrului european al educației. Importanța majoră a Dreptului ca știință socială în formarea și afirmarea unei culturi juridice în rândul tinerilor, este confirmată de simplul fapt că, acesta reprezintă „conștiința socială juridică”⁴⁴ a unei națiuni, „produs al vieții sociale”⁴⁵. Indiscutabil, dreptul ca „produs social”⁴⁶ angrenează toți factorii sociali pentru a menține armonia statală, întrucât „evoluția dreptului a fost inseparabilă de evoluția societății”⁴⁷.

Un aspect important al tematicii abordate îl constituie elementul de continuitate existent între învățământul preuniversitar și cel academic din perspectiva *Educației juridice*. Astfel că, asimilarea de competențe juridice la nivelul învățământului preuniversitar deschide noi orizonturi pentru formarea tinerilor în profesiile juridice prin intermediul educației universitare. Raportându-ne la contextul european al educației, este imperativ să conștientizăm că, dreptul azi, nu poate fi rânduit doar în spațiul național, el trebuie să își continue evoluția și în afara granițelor, ceea ce solicită din partea mediului universitar „nevoia internaționalizării programelor facultăților de drept”⁴⁸. Referitor la noile direcții de afirmare a științei dreptului, „sistemul de pregătire al viitoarelor profesii juridice trebuie să fie reprezentat de formația juridică europeană”⁴⁹, potrivit căreia, asistăm „în prezent la emergența unei adevărate strategii unional-europene”⁵⁰. Prin urmare, globalizarea a creat „oportunități internaționale unei profesii sub aspect istoric”⁵¹, a deschis oportunități tinerei generații „de a se forma într-o profesie juridică, care să se descurce în toate jurisdicțiile (...) prin dobândirea unor deprinderi excepționale în legătură cu problematica și practica globală și prin aceasta devin avocați universali”⁵².

Promovată de către autoritățile statului prin „crearea unor instrumente complexe de aplicare a politicilor educaționale”⁵³, Educația juridică este asigurată și la nivel non-formal. Unul dintre instrumentele publice care valorifică Educația juridică în sistemul național de învățământ este Protocolul de colaborare privind Educația juridică încheiat între Ministerul Justiției, Ministerul Educației Naționale, Consiliul Superior al Magistraturii, Ministerul Public, Înalta Curte De Casație și Justiție din iulie 2017. Prezentul Protocol vizează „formarea unei culturi juridice, necesară conviețuirii sociale între indivizi”⁵⁴, un parteneriat justiție-entitate de educație. În privința acestui aspect, documentul „reafirmă importanța respectării și protejării

⁴³ Elena Roxana Vișan, *Juridical Education Between standards and practice*, pp. 311-312.

⁴⁴ Petre Buneci, Cristian Moșneanu, *Istoria Dreptului Românesc*, Editura Librex, București, 2021, p.72.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 76.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ F.K. Upham, The internationalization of Legal Education: National Report for the United States of America for XIX in Comparative Law Congress, Vienna 2014, în *American Journal of Comparative Law*, vol.62, p.97 și urm.

⁴⁹ Irina Moroianu Zlatescu, *Dreptul Comparat: Tradiție și inovație în învățământul juridic superior transsitemic*, Education and Law Interferences, București, Pro Universitaria, 2016, p.228.

⁵⁰ G. Payan, Emergence d'un strategie, europeenne en matiere de formation judiciaire, în „Revue trimestrielle de droit europeen, janvier-mars, 2014, pp.39-71.

⁵¹ Irina Moroianu Zlatescu, *Dreptul Comparat: Tradiție și inovație în învățământul juridic superior transsitemic*, p. 226.

⁵² F.K. Upham, The internationalization of Legal Education: National Report for the United States of America for XIX in Comparative Law Congress, Vienna 2014, în *American Journal of Comparative Law*, vol.62, p.97 și urm.

⁵³ Elena Roxana Vișan, *Juridical Education Between standards and practice*, p. 319.

⁵⁴ *Ibidem*.

legilor constituționale ce subscriu drepturilor omului⁵⁵, drepturi care vizează raporturi de drept public și privat. Un alt obiectiv al Protocolului se referă la creșterea „transparenței în administrarea justiției și creșterea credibilității publice în calitatea actului de justiție”⁵⁶. La baza Protocolului au existat instrumente juridice europene, care au confirmat susținerea „statului de drept și a democrației, prin promovarea educației juridice în școli”⁵⁷: Cadrul strategic pentru cooperarea europeană în domeniul educației și formării profesionale (ET 2020), Declarația de la Doha privind Prevenirea Criminalității și Justiția Penală, Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020 privind Garantarea accesului liber la justiție, îmbunătățirea mijloacelor de comunicare externă a sistemului judiciar.

Valorizarea *Educației juridice* în sistemul național de învățământ este evidentă și prin nouă inițiativă națională instituită de Uniunea Națională a Barourilor din România (UNBR), cu tema „Fii avocat în școala ta!”. Scopul proiectului inițiat de UNBR face referire la **promovarea „culturii legalității și responsabilității în societate încă de pe băncile școlii și evidențierea rolului avocatului în apărarea drepturilor și libertăților fundamentale”**⁵⁸. **Totodată, tematica abordată** contribuie la creșterea interesului tinerilor pentru științele juridice, întrucât a soluționa „situații de viață prin prisma normelor de drept, a consecințelor juridice, înseamnă a le da putere tinerilor să ia decizii informate în plan personal și profesional, precum și să acționeze într-o manieră angajată și pozitivă în societate”⁵⁹. Afirmarea educației juridice prin activități non-formale „îi pregătește pe educabili să participe la acțiuni de dimensiuni publice, la realizarea procesului decizional, indicatori importanți ai civismului”⁶⁰.

4. Concluzii

Eforturile depuse de „actorii statali din domeniul educației și cel juridic, parteneri ai justiției, voluntari, reprezentanți ai societății civile, cadre didactice specializate în domeniul științei dreptului”⁶¹ contribuie în mod semnificativ la consolidarea științelor juridice pe întregul parcurs educațional al tânărului educabil. Unitatea de acțiune evidențiată reflectă importanța *Educației juridice* pentru „toate compartimentele societății românești”⁶², precum și necesitatea studierii acestora pentru generațiile care se vor succeda.

Măsurile legislative adoptate de România privind introducerea *Educației juridice* la toate nivelurile de educație, cu accent pe competențele juridice coroborate cu cele financiare și antreprenoriale denotă o preocupare fundamentală pentru garantarea statului de drept și a respectului față de lege, precum și pentru dezvoltarea culturii juridice transdisciplinare. O aplecare mult mai profundă către știința dreptului, întărește educația în spiritul respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, cultivă sensibilitatea față de problematicile umane, față de valorile moral-civice, stimulează civismul la nivel societal. Dobândirea de competențe juridice în contextul unui demers „inter și pluri” disciplinar, formal și non-formal, susține caracterul transdisciplinar al *Educației juridice*, accentul fiind pe latura acțională a

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Strategia națională anticorupție 2016-2020 adoptată prin H.G. nr. 5831/2016, http://dpaps.gov.ro/docs/pdf/diverse/strategia_nationala_antikoruptie_2016-2020.

⁵⁸ A se vedea la <https://www.unbr.ro/proiectul-unbr-fii-avocat-in-scoala-ta-campanie-de-responsabilitate-sociala/>, accesat la data de 25.08.2022.

⁵⁹ *Ibidem*

⁶⁰ Elena Roxana Vișan, *Juridical Education Between standards and practice*, p.

⁶¹ Elena Roxana Vișan, *Juridical Education Between standards and practice*, p.

⁶² Ovidiu Predescu, Contribuția Revistei „Dreptul” la Dezvoltarea Jurisprudenței, a Științei Dreptului și a Culturii Juridice Românești, în Revista Dreptul, Anul CL, Serie nouă XXXII, nr. 12/2021, Editura TREND, divizie a TNC, Neamț, p. 11.

acesteia. De altfel, asimilarea competențelor cheie prefigurate în instrumentele de politică educațională „se realizează la intersecția mai multor paradigme educative, altfel spus combină decupaje academice, domenii noi, perspective inter- și transdisciplinare”⁶³.

Implementarea *Educației juridice* în sistemul național de învățământ reprezintă un proces complex, care oferă tinerilor perspective de drept public și drept privat, de racordare a dreptului la societatea democratică, astfel încât formarea profesională a acestora să fie tratată ca „un ansamblu multifuncțional și transferabil de cunoștințe”⁶⁴. Chiar dacă, procesul de implementare a *Educației juridice* la toate nivelurile de educație a fost unul lent și lipsit de suplețe, prezentul ne îndeamnă să răspundem afirmativ și în unanimitate asupra rolului sine qua non deținut de științele juridice în garantarea drepturilor și libertăților fundamentale și a bunei guvernante.

BIBLIOGRAFIE

Cărți, articole

1. Avram Florentina Olimpia, *Epistemologia educației - o abordare interdisciplinară*, Studia Universitatis Moldaviae, Seria Științele Educației nr. 9(89)/2015.
2. Bălan Emil, D. Chirițescu, *Educație pentru democrație*, Editura Alcris, București, 2009.
3. Buzdugan Corina, *Corelația normelor juridice cu alte norme sociale*, în C. Buzdugan, A.M. Georoceanu, E.M. Fodor (editori), *Eficiența normelor de drept*, Ed. Universul Juridic, București, 2015.
4. Boboș G., C. Buzdugan, V. Rebreanu, *Teoria generală a statului și dreptului*, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 2008.
5. Buneci Petre, Cristian Moșneanu, *Istoria Dreptului Românesc*, Editura Librex, București, 2021.
6. Cristea Sorin, *Dicționar*, în *Revista Didactica Pro...*, nr. 2(90)/2015, Editura Centrul Educațional Pro Didactica
7. Gerard Lyon-Caen, *Le progres des Lumieres dans l'entreprise*, în *Les transformations du droit du travail*. Dalloz, 1989.
8. Lecourt D. (coord.), *Dictionnaire d'histoire et de philosophie des sciences*, PUF, 1999, s.v. systeme.
9. Moroianu Zlătescu Irina, *Drepturile omului - un sistem în evoluție*, Editura IRDO, 2007.
10. Irina Moroianu Zlatescu, *Dreptul Comparat: Tradiție și inovație în învățământul juridic superior transsitemis*, Education and Law Interferences, București, Pro Universitaria, 2016
11. Plano J. C., Riggs R. E., Robin H. S. *Dicționar de analiză politică*, Ed. Ecce Homo, București, 1993.
12. Payan G., *Emergence d'une stratégie européenne en matière de formation judiciaire*, în „Revue trimestrielle de droit européen, janvier-mars, 2014.
13. Predescu Ovidiu, *Contribuția Revistei „Dreptul” la Dezvoltarea Jurisprudenței, a Științei Dreptului și a Culturii Juridice Românești*, în *Revista Dreptul*, Anul CL, Serie nouă XXXII, nr. 12/2021, Editura TREND, divizie a TNC, Neamț.
14. Supiot Alain, *Homo juridicus. Eșeu despre funcția antropologică a dreptului*, ediție îngrijită de Mircea Dan Bob, trad. de Catalina Teodora Burgă, Dorin Raț, Editura Rosetti Educational, 2011.

⁶³ Sarivan Ligia, Teșileanu Angela, Noveanu Gabriela, Fartușnic Ciprian, Horga Irina, *Analiza comparativă a recomandărilor europene referitoare la competențele cheie* p. 6.

⁶⁴ Analiza Cadrului actual al organizării și funcționării formării profesionale, Anexa 2; accesibil la https://www.edu.ro/sites/default/files/fisiere%20articole/Strategia_VET%2027%2004%202016.pdf, accesat la data de 15.06.2022.

15. Sarivan Ligia, Teșileanu Angela, Noveanu Gabriela, Fartușnic Ciprian, Horga Irina, *Analiza comparativă a recomandărilor europene referitoare la competențele cheie*.

16. Upham F.K., The internationalization of Legal Education: National Report for the United States of America for XIX in Comparative Law Congress, Vienna 2014, în *American Journal of Comparative Law*", vol.62.

17. Vișan Elena Roxana, *Necesitatea studierii drepturilor și libertăților fundamentale ale omului din perspectiva educației europene*, în D. Codiță, E.R. Vișan (coord), *Drepturile omului - o problemă mereu actuală*, Ed. Karta Graphic, Ploiești, 2014.

18. Elena Roxana Vișan, (2016), The right to education – a sine qua non condition in the training of respect for the law, în *International Journal of Law and Jurisprudence Online Semiannually Publication*, Romania: Universul Juridic,

19. Vișan Elena Roxana, *Juridical Education Between standards and practice*, în Elena Mihaela Fodor (edit.), *Review of Juridical Studies, Fiat Justitia*, no. 1/2019, Cluj Napoca.

Legislație

1. Official Journal of the European Union, L 394/10 din 30.12.2006, *Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning* (2006/962/EC)

2. Recomandarea CM/Rec(2010)7a Comitetului de Miniștri

3. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene 28.5.2009, C 119/4

4. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, 2009/C 119/02, Concluziile Consiliului din 12 mai 2009 privind un cadru strategic pentru cooperarea europeană în domeniul educației și formării profesionale - „ET 2020”

5. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene 28.5.2009, C 119/4.

6. Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning, 2006/962/EC.

7. Analiza Cadrului actual al organizării și funcționării formării profesionale, Anexa 2

8. *Modern dictionary of sociology*, Apollo Editions, N.J. 1970.

9. Council Recommendation of 22 May 2018 on key competences for lifelong learning, 2018/C 189/01.

10. *Programa școlară pentru disciplina Educație Socială*, Anexa nr. 2 la Ordinul de Ministru nr. 3393/28.02.2017

11. *Ordinul nr. 3.590 din 5 aprilie 2016 privind aprobarea planurilor-cadru de învățământ pentru învățământul gimnazial*, emitent: Ministerul Educației Naționale și Cercetării Științifice publicat în Monitorul Oficial nr. 446 din 15 iunie 2016, Anexa nr. 1, Notă de fundamentare.

12. *Strategia națională anticorupție 2016-2020* adoptată prin H.G. nr. 5831/2016, http://dpaps.gov.ro/docs/pdf/diverse/strategia_nationala_anticoruptie_2016-2020

Resurse web

1. <https://rm.coe.int/1680487883>.

2. https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/41377

3. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:394:0010:0018:en:PDF>

4. https://www.ise.ro/wp-content/uploads/2018/06/A.5.3_Analiza-comparativa-Recomandari-europene_Competente-cheie-2006-2018.pdf

5. https://koaha.org/wiki/Democrazia_liberale

6. https://www.edu.ro/sites/default/files/fisiere%20articole/Strategia_VET%2027%2004%202016.pdf

7. <https://www.unbr.ro/proiectul-unbr-fii-avocat-in-scoala-ta-campanie-de-responsabilitate-sociala/>

SECȚIUNEA a II-a

CODIFICAREA DREPTULUI ADMINISTRATIV ÎN ROMÂNIA. REALITĂȚI ȘI PERSPECTIVE

Prof. univ. dr. **Verginia VEDINAȘ**
Facultatea de Drept, Universitatea București
Președintele Institutului de Științe Administrative
"Paul Negulescu" din România
prof.verginia.vedinas@gmail.com
Dr. Ioan Laurențiu VEDINAȘ
Șef serv., Primăria municipiului Craiova
vedinas_ioan@yahoo.com

Rezumat

Articolul își propune să analizeze stadiul codificării dreptului administrativ în România. Elaborarea celor două coduri, administrativ și de procedură administrativă, a reprezentat o preocupare a doctrinei și legislației încă din perioada interbelică, iar după 1990 a fost înscrisă în mod constant în programele de guvernare. Au existat colective constituite, teze prelabile elaborate, pentru ca în anul 2019 să se adopte proiectul de lege privind Codul administrativ, și chiar proiecte elaborate, iar în anul 2018 a fost adoptat proiectul de lege declarat neconstituțional prin Decizia CCR nr. 681/2018. În anul 2019, Codul administrativ a fost adoptat prin OUG nr. 57/2019, care a fost și ea atacată la Curtea Constituțională de către Avocatul Poporului, însă prin Decizia nr. 60/2020 a fost respinsă excepția de neconstituționalitate, astfel încât, de peste doi ani România are un Cod administrativ, fiind singura care dispune de un asemenea act normativ. La nivelul statelor europene, au fost adoptate cu prioritate coduri de procedură administrativă. Cel de-al doilea pas legislativ pe care România și l-a propus este adoptarea Codului de procedură administrativă, fiind declanșat deja procesul de adoptare a acestuia. În prezent, elaborarea viitorului Cod de procedură administrativă se realizează în cadrul unui proiect POCA – Programul Operațional Capacitatea Administrativă, încredințat unui organism neguvernamental. Acesta a constituit un colectiv de specialiști care a elaborat tezele viitorului cod, structura acestuia și o primă formă a conținutului, astfel încât, în cursul anului 2022 să fie finalizat și, sperăm noi, și adoptat.

Cuvinte cheie: codificare, cod administrativ, cod de procedură administrativă, drept național, drept european, administrație publică.

LA CODIFICATION DU DROIT ADMINISTRATIF EN ROUMANIE. RÉALITÉS ET PERSPECTIVES

Résumé

L'article se propose d'analyser le stage de la codification du droit administratif en Roumanie. L'élaboration des deux codes, administratif et de procédure administrative, a représenté une

préoccupation de la doctrine et de la législation dès la période de l'entre-deux-guerres, et à partir de 1990 elle a constamment inscrite dans les programmes de gouvernance. Il y a eu des collectifs constitués, des thèses préalables furent élaborées pour qu'en 2019 l'on adopte le projet de loi sur le Code administratif, et même des projets élaborés, et en 2018 fut adopté le projet de loi déclaré inconstitutionnel par l'Arrêt CCR nr. 681/2018. En 2019, le Code Administratif a été adopté par OUG nr. 57/2019, attaqué aussi devant la CCR par l'Avocat du Peuple, mais par l'Arrêt n° 60/2020 fut rejetée l'exception de non-constitutionnalité, de sorte que cela fait plus de deux ans que la Roumanie a un Code administratif, étant la seule à disposer d'un tel acte normatif. Au niveau des Etats européens, on a adopté prioritairement des codes de procédure administrative. Le second pas législatif que la Roumanie s'est proposé c'est de faire adopter le Code de procédure administrative, son processus d'adoption étant déjà déclenché. A présent, l'élaboration du futur Code de procédure administrative se réalise dans le cadre d'un projet POCA (Programme Opérationnel Capacité Administrative), confié à un organisme non-gouvernemental. Celui-ci a fait constituer un collectif de spécialistes qui ont élaboré les thèses du futur code, sa structure et une première forme du contenu, de sorte que, durant l'année 2022 celui-ci soit finalisé et, espérons-le, adopté.

Mots-clés : codification, code administratif, code de procédure administrative, droit national, droit européen, administration publique.

CODIFICATION OF ADMINISTRATIVE LAW IN ROMANIA. REALITIES AND PERSPECTIVES

Abstract

This study aims to analyze the state of codification of the administrative law in Romania. The development of both codes, the Administrative Code and The Administrative Procedure Code represented a preoccupation of the doctrine and the legislation since the interwar period, and after 1990 it was constantly inscribed in the government programs. There were established collectives, preliminary theses elaborated, so that in 2019 the draft law on the Administrative Code would be adopted, and even elaborated projects, and in 2018 was adopted the draft law declared unconstitutional by the CCR Decision no. 681/2018. In 2019, the Administrative Code was adopted by GEO no. 57/2019, which was also contested at the Constitutional Court by the Ombudsman, but by Decision no. 60/2020, the plea of unconstitutionality was rejected, so that, for over two years, Romania has had an Administrative Code, being the only country that has such a normative act. In the European states, administrative procedure codes have been adopted with priority. The second legislative step that Romania has proposed is the adoption of the Code of Administrative Procedure and the process of its adoption has already started. Currently, the development of the future Administrative Procedure Code is carried out within a project named OPAC - Operational Program Administrative Capacity project, entrusted to a NGO. It was a team of specialists who developed the theses of the future code, its structure and its first form of content, so that during 2022 to be completed and, hopefully, adopted.

Keywords: codification, Administrative Code, Administrative Procedure Code, national law, European law, Public Administration.

I. Codificarea dreptului în general și a dreptului administrativ, în particular.

1. După 1990, odată cu trecerea la un nou regim politic și juridic, problema codificării dreptului a reprezentat o prioritate pentru guvernanți, pentru forurile legiuitoare, dar și pentru lumea academică.

Construirea unui nou sistem constituțional și legal a atras după sine, în mod firesc, de altfel, și necesitatea adoptării de noi coduri în domeniul dreptului civil și penal, substanțial și procedural, dar și al dreptului muncii. Au fost astfel adoptate în primele decenii, postdecembriste și au devenit ulterior acte normative, Codul civil¹ și de procedură civilă², Codul penal³ și de procedură penală⁴, iar înaintea lor, în anul 2003, a fost adoptat Codul muncii⁵.

Această prioritate la adoptare de care s-a bucurat Codul muncii nu trebuie să ne surprindă având în vedere că munca este peste tot motorul care duce societățile mai departe, indiferent de modul în care se prestează și de situația juridică a celui care o realizează.

Guvernele care s-au succedat su înscris în programele lor și adoptarea celor patru coduri, în materie civilă și penală, însă în ceea ce privește domeniul penal s-au manifestat și unele aspecte interesante, care au ținut de abordarea celor care au deținut portofoliul ministerului justiției, în sensul că, la un moment dat existau mai multe legi prin care fusese adoptat Codul penal, care nu au intrat în vigoare, supraviețuind vechiul Cod penal, adoptat în anul 1968⁶.

2. Cât privește domeniul dreptului public, și aici s-a simțit o preocupare, consacrandu-se, în documentele programatice ale partidelor politice, adoptarea unui *Cod administrativ*, dar și a unui *Cod de procedură administrativă*.

În sfera codurilor din domeniul administrativ, primele dintre ele care au fost adoptate până acum, și încă în două etape⁷, au fost codurile fiscal și de procedură fiscală.

3. Pentru Codul administrativ și cel de procedură administrativă, lucrurile au mers mai lent dar, nota bene, s-au finalizat mai întâi prin aprobarea Codului administrativ, aprobat prin OUG nr. 57/2019⁸, care a avut o „istorie zbuciumată”, în sensul că a fost adoptat mai întâi printr-o lege, care a fost declarată neconstituțională de către Curtea Constituțională⁹, pentru ca apoi să îmbrace forma unei ordonanțe de urgență, care nici aceasta nu a scăpat de „furcile caudine” ale Curții Constituționale, „împlântate” de această dată nu de politic, ci de o autoritate

¹ Codul civil a fost adoptat prin Legea nr. 287/2009, care a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 24 iulie 2009, a fost modificată prin Legea nr. 71/2011 și rectificată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 427 din 17 iunie 2011 și în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 489 din 8 iulie 2011.

² Codul de procedură civilă a fost adoptat prin Legea nr. 134/2010 și republicat în temeiul art. XIV din Legea nr. 138/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 753 din 16 octombrie 2014, dându-se textelor o nouă numerotare.

³ Codul penal a fost adoptat prin Legea nr. 289/2009 și publicat în Monitorul Oficial nr. 510 din 24 iulie 2009.

⁴ Codul de procedură penală a fost adoptat prin Legea nr. 135/2010, publicată în M. Of. nr. 486 din 15 iulie 2010.

⁵ Codul muncii a fost adoptat prin Legea nr. 53/2003, publicată în M. Of. nr. 345 din 18 Mai 2011. Codul muncii a fost republicat în temeiul art. V din Legea nr. 40/2011 pentru modificarea și completarea Legii nr. 53/2003 - Codul muncii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 225 din 31 martie 2011, dându-se textelor o nouă numerotare.

⁶ Este vorba despre Legea nr. 15/1968 privind Codul penal, republicată în M. Of. nr. 65/16 aprilie 1997, cu modificările și completările ulterioare.

⁷ Este vorba despre Codul fiscal, aprobat prin Legea nr.571/2003, publicată în M.Of. nr. 927 din 23 Decembrie 2003 și Codul de procedură fiscală, adoptat prin O.G. nr. 92/2003, publicată în M.Of. nr. 513 din 31 Iulie 2007. Ulterior, ele au fost înlocuite cu actualele Coduri, fiscal și de procedură fiscală, aprobate prin Legea nr. 227/2015, publicată în M. Of. nr. 688 din 10 Septembrie 2015 și respectiv, Legea nr. 207/2015, publicată în M.Of. nr. 547 din 23 Iulie 2015.

⁸ Publicat în M. Of. nr. 555 din 5 Iulie 2019.

⁹ Prin Decizia nr. 681/2018, publicată în M. Of. nr. 190 din 11 Martie 2019

autonomă, demers pe care ne-am îngăduit să-l criticăm¹⁰ și care s-a soldat cu respingerea excepției de neconstituționalitate¹¹.

La data la care scriem prezentul studiu, Codul administrativ are deja aproape doi ani și jumătate de viață, însă ordonanța de urgență nu a intrat încă în procedura parlamentară de adoptare, prevăzută de art. 115 din Constituție¹². Perioada pandemiei pe care continuăm să o traversăm, noi și întreaga lume, ne-a împiedicat să facem acest lucru, ceea ce nu este neapărat rău.

Spunem aceasta deoarece este bine venit un timp în care prevederile lui să se așeze pe un fâgaș firesc, să se întărească cele bune sau, dimpotrivă, să i se depisteze „slăbiciunile”, pentru ca în procesul de adoptare a Codului să se poată interveni prin corectare, eliminare sau completarea lor.

Cele patru coduri civile și penale, au avut ca particularitate faptul că au fost puse în aplicare prin alte legi, care le-au îmbogățit conținutul și au înlăturat unele deficiențe ale lor, necesare cu atât mai mult cu cât adoptarea lor s-a făcut prin procedura atipică a angajării Guvernului, reglementată de art. 113 din Constituție, care presupune că actele normative care fac obiectul acestei proceduri se adoptă în forma propusă, cu amendamentele care au fost aprobate de Guvern, care, cum este presupus, nu este prea generos la acest capitol.

În cazul Codului administrativ, rolul „legilor de aprobare” a celor patru Coduri îl va avea legea prin care se va aproba OUG nr. 57/2019 și suntem încrezători că Parlamentul va manifesta toată responsabilitatea și va fi receptiv și la propunerile care vin din partea mediului academic și a autorităților executive și judiciare.

4. Este important și interesant de menționat, în egală măsură, faptul că România este singurul stat din Uniunea Europeană care are un Cod administrativ, celelalte state având coduri de procedură administrativă. De aceea, și la noi în țară s-au exprimat voci care au considerat că prioritară este adoptarea unui cod de procedură administrativă¹³. În ceea ce ne privește, nu ne-am numărat printre acestea, considerând că este nu doar util, dar și stringent ca administrația publică să așeze sub aceeași „umbrelă” juridică arsenalul de legi care o guvernează, pentru ca, în acest fel, să fie mai ușor aplicabile, să existe o corelare între ele, iar administrația să devină mai eficientă.

Să nu uităm că, spre deosebire de justiție, administrația nu se înfăptuiește de specialiști, sau numai de specialiști, în autoritățile deliberative și executive se regăsesc oameni care au fost aleși nu pe criteriile unor competențe speciale, ci pentru prețuirea și prestigiul de care se bucură din partea electorilor.

5. În ceea ce privește Codul de procedură administrativă, la ora când redactăm prezentul material, procedura de elaborare a proiectului a fost încredințată unui organism neguvernamental¹⁴, în baza fondurilor acordate printr-un proiect POCA - Programul Operațional

¹⁰ A se vedea Verginia Vedinaș, Prefață la ediția a II-a a lucrării „Codul administrativ. OUG nr. 57/2019, actualizată și index” cu denumirea „Codul administrativ al României după botezul Curții Constituționale”, publicată și în ed. a IV-a a aceleiași lucrări, pp 21-31.

¹¹ Prin Decizia nr. 60/2020 publicată în M.Of. nr. 369 din 8 Mai 2020

¹² Constituția României, în forma inițială, a fost adoptată în ședința Adunării Constituante din 21 noiembrie 1991 și a intrat în vigoare în urma aprobării ei prin referendumul național din 8 decembrie 1991. Legea de revizuire a Constituției României a fost aprobată prin referendumul național din 18-19 octombrie 2003 și a intrat în vigoare la data de 29 octombrie 2003, data publicării în Monitorul Oficial al României a Hotărârii Curții Constituționale nr. 3 din 22 octombrie 2003 pentru confirmarea rezultatului referendumului național din 18-19 octombrie 2003 privind Legea de revizuire a Constituției României.

¹³ Ioan Alexandru, „Da, prioritară este adoptarea Codului de procedură administrativă, nu a unui Cod administrativ”, în R.D.P. nr. 2/2016, pp 15-18.

¹⁴ Este vorba despre Transparency International.

Capacitate Administrativă, care a constituit un colectiv de specialiști format din cadre didactice universitare și cercetători.

Conform termenelor asumate, anul viitor se va finaliza adoptarea acestui important proiect de act normativ, care, prin adoptarea lui de către Parlament, să completeze cadrul normativ aplicabil administrației publice.

II. Soluții consacrate de Codul administrativ al României, care ar trebui să se regăsească în orice act normativ cu un asemenea obiect de cercetare.

1. **Consacrarea unei terminologii unitare în materie**, prin prima parte a Codului, care cuprinde, în titlul II al său *„dispozițiile generale aplicabile administrației publice.”*.

Deși acest lucru ar putea fi tratat cu superficialitate, ca pe un aspect firesc, el reprezintă o importanță deosebită, deoarece legislația anterioară, care a fost „codificată” conținea multe prevederi care intrau în contradicție sau în concurență unele cu celelalte, cu toate consecințele care rezultă de aici.

Definițiile au ca obiect atât noțiuni de fond, cum ar fi *administrație publică, administrație publică locală, aleșii locali, autorități publice*, etc, cât și aspecte cu caracter procedural, cum ar fi *coorumul, majoritățile*, care, în opinia noastră, se impun a fi „transferate” în viitorul Cod de procedură administrativă.

2. **Reglementarea, pentru prima dată, a unui set de opt principii generale aplicabile administrației publice**, în titlul III al părții întâi, între care regăsim principiile *legalității, satisfacerii interesului general și continuității*. Ne oprim la **principiul satisfacerii interesului general** care este de esența nu doar a administrației, ci a vieții publice, în ansamblul său și care semnifică, potrivit articolului 10, faptul că *autoritățile și instituțiile publice, precum și personalul lor, au obligația de a urmări satisfacerea interesului public înaintea celui individual sau de grup*. Iar pentru a întări și mesajul, nu doar conținutul textului, în fraza a doua a lui se prevede că *„interesul public național este prioritar față de interesul public local.”*

Împărtășim această viziune și considerăm că ea trebuie așezată, ca un postulat, pe frontispiciul fiecărei instituții, pentru că, din păcate nu rare sunt situațiile în care interesul public, în general și cel național în particular, sunt ignorate, trădate, compromise, cu efecte negative și asupra viitorului, nu doar a prezentului.

3. **Reglementarea regimului proprietății, publice și private**, în egală măsură, este, îndrăznim să spunem, una din contribuțiile pe care fiecare Cod administrativ le poate aduce la bunul mers al vieții unui stat. Pentru că, așa cum într-o familie nu poți evolua, nici măcar supraviețui fără o „bază materială”, nici statele, națiunile, nu pot să progreseze dacă nu cunosc resursele de care dispun, publice și private, dacă nu știu cum să le administreze, care sunt mijloacele juridice prin care să le pună în valoare, să le îmbogățească conținutul și dacă nu fac acest lucru cu bună credință, astfel încât să fie interesați de proprietatea țării, nu doar sau exclusiv de propria lor prosperitate.

Codul administrativ al României, sub acest aspect, reglementează, în partea a V-a a sa și în anexele II, III și IV, cele două tipuri de proprietate, titularii lor și sfera bunurilor publice, mijloacele de punere în valoare a lor, inventarierea și modalitatea de trecere dintr-un domeniu la altul sau de la un titular la altul. Foarte important, în ceea ce privește proprietatea privată, este că ea se supune aceluiași proceduri pentru punerea ei în valoare ca și proprietatea publică, ceea ce înseamnă că nu mai subzistă regula clasică, consacrată inclusiv în Codul civil, conform căreia *proprietatea privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale se supune dreptului comun, dacă prin lege nu se prevede altfel*.

Credem că în prezent regula a devenit că **proprietatea privată a acestora se supune și ea, preponderent, nomelor dreptului public și, în completare, evident și celor de drept privat.**¹⁵

4. Reglementarea unitară a Guvernului și administrației centrale de specialitate în partea a II-a, și a administrației publice locale, a regulilor de bază privind organizarea administrativ-teritorială a României și a statutului aleșilor locali, în partea a III-a reprezintă o contribuție necesară și valoroasă pentru clarificarea statutului administrației publice de la nivelul central, de bază și cel intermediar.

Distinct de Guvern și administrația publică locală, regăsim în partea a IV-a reglementat **prefectul**, ca reprezentant al Guvernului în fiecare județ, care și înainte de Codul administrativ se afla reglementat într-o lege distinctă¹⁶. Soluția e firească, deoarece, chiar dacă prin Constituția României, prefectul este reglementat în capitolul V al părții a III-a împreună cu administrația publică locală astfel cum se susține constant în doctrină¹⁷, el nu reprezintă o autoritate locală, ci una centrală, un reprezentant al cultului în plan teritorial, fiind, după cum era calificat și în doctrina interbelică, o autoritate deconcentrată.

Codul „contopește” astfel în partea a III-a a sa, fostele reglementări privind administrația publică locală¹⁸, statutul aleșilor locali¹⁹ și legea descentralizării²⁰, cărora le aduce, evident cuvenitele ajustări, corelări, prin care se elimină paralelismul, soluțiile contradictorii, în general carențele de reglementare.

5. O altă materie cuprinsă în Codul administrativ într-un mod novator față de vechea reglementare este cea a **personalului administrației publice**, sintagmă care include, pe lângă **funcționarii publici, și personalul contractual**, care, la rândul său, includ **salariații**, adică persoanele încadrate în baza unui contract de muncă, dar și pe cele încadrate în baza unui contract de management. Tradițional la noi, se bucura de o reglementare distinctă doar categoria funcționarilor publici²¹, considerată cea mai importantă, prin prerogativele de putere publică pe care le exercită, iar în ceea ce privește salariații, pentru aceștia fusese adoptat un cod de conduită²², care reprezenta aproape o reproducere a documentului normativ cu aceeași denumire aprobat pentru funcționarii publici.²³

Toate aceste reglementări au fost abrogate prin Cod, ca și cea privind personalul de la cabinetul demnitarului.²⁴

6. Următoarea materie la care ne oprim este **crearea prin Codul administrativ, pentru prima dată, a unui cadru de maximă generalitate privind răspunderea administrativă**, în partea a VII-a a sa.

După cum se exprimă în mod constant doctrina și jurisprudența, răspunderea este una din cele mai importante instituții în toate ramurile dreptului, încălcarea normelor juridice atrăgând intervenția acesteia²⁵, nu doar în cel administrativ. Însă, dacă în celelalte ramuri, lucrurile erau

¹⁵ Verginia Vedinaș, „Codul administrativ adnotat”, op. cit. ed. a III-a, Ed. Universul Juridic, Buc, 2021, pp. 366-367.

¹⁶ Este vorba despre Legea nr. 340/2004, republicat în M. Of. nr. 225/24 Martie 2008.

¹⁷ A se vedea Dana Apostol Tofan, „Drept administrativ”, Vol. I, ed. 5. Ed CH Beck, Buc, 2020, pp. 284-286.

¹⁸ Legea nr. 215/2001, republicată în M. Of. nr. 123 din 20 Februarie 2007.

¹⁹ Legea nr. 393/2004, publicată în M. Of. nr. 912 din 7 Decembrie 2004.

²⁰ Legea nr. 195/2006, publicată în M. Of. nr. 453 din 29 Mai 2008.

²¹ Avem în vedere Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, publicată în M. Of. nr. 365 din 29 Mai 2007.

²² Aprobat prin Legea nr. 477/2004, publicată în M. Of. nr. 1105 din 26 Decembrie 2004.

²³ Legea nr. 7/2004, republicată în M. Of. nr. 525 din 2 August 2007.

²⁴ Este vorba despre OG nr. 32/1998 publicată în M. Of. nr. 42 din 30 Ianuarie 1998.

²⁵ Dana Apostol Tofan, „Drept administrativ”, op. cit., Vol. I, ed. 5. p. 296.

oarecum clarificate, nu același lucru se poate spune despre dreptul administrativ, unde, decenii de-a rândul și regimuri juridice și politice care s-au perindat prin meandrele istoriei au negat existența unor forme distincte de răspundere pentru el, preluând sau „împrumutând” formele răspunderii din dreptul civil sau din alte ramuri. Singura formă care, din anii 50 ai secolului trecut a fost unanim acceptată, a fost cea contravențională, după ce aceasta a fost dezincriminată și transferată, din sfera penalului în cea a contravențională.

Codul administrativ reușește să introducă în peisajul normativ al dreptului public cele trei forme de răspundere recunoscute doctrinar și fundamentate de regretatul Prof. A. Iorgovan²⁶, răspunderea administrativ disciplinară, contravențională și patrimonială, care și aceasta are mai multe forme de clasificare.

Departate de noi de a considera că este o reglementare desăvârșită. Dar faptul că ea a fost consacrată, că există în sfârșit o bază legală, conferă legitimitate, nu doar soluțiilor doctrinare, ci și celor jurisprudențiale. Și acest lucru este fundamental. În absența răspunderii, dreptul devine, din păcate, un soldat falnic, a cărui sabie lucioasă este de plastilină și se îndoiește la prima atingere.

7. Un ultim domeniu pe care Codul administrativ îl acoperă prin reglementare este cel al **serviciilor publice**. Paradoxul constă în faptul că deși dreptul administrativ a fost definit întotdeauna prin raportare la cele două componente ale sale, executarea legii și prestarea de servicii publice, în limitele legii, a fost calificat chiar ca un „drept al serviciilor publice”, însă nu a existat un act normativ-cadru privind serviciile publice, principiile care îl reglementează, formele în care se înființează, și, respectiv, desființează.

Un al doilea paradox constă în faptul că s-a „răsturnat”, într-un fel succesiunea, s-a început cu reglementarea unor categorii de servicii publice, încă din anul 2006, fiind adoptată, spre exemplu, Legea nr. 51 privind Serviciile comunitare de utilități publice²⁷.

Codul administrativ reasează lucrurile în matca lor firească, astfel încât, în prezent, există în dreptul românesc reglementarea cadru, care poate fi completată cu reglementări sectoriale ale diferitelor categorii de servicii.

III. Concluzii

Ne-am propus să prezentăm în materialul nostru, atât procedura de „facere” a Codului administrativ, cu dificultăți care nu ne-au oprit din demersul de a adopta un asemenea act normativ, care în final, a fost încununat de succes, cât și să scoatem în evidență, unele aspecte care, în opinia noastră, reprezintă veritabile „atuuri”, care pot fi luate în considerație, ca viziune și concepție, de oricare alt stat care își propune să adopte un act normativ similar.

Nu suntem adepții copierii dreptului de la un stat la altul sau, și mai grav, al „transplantului normativ”, cum se exprimă unii autori.

Însă, România și Republica Moldova au o situație juridică și politică diferită. Avem rădăcini comune. Strămoșii noștri sunt aceiași. Suntem o țară, împărțită de vitregiile istoriei în două state.

Și până când tot istoria va face dreptate și ne va contopi în aceeași ființă statală, este necesar să ne sprijinim unii pe alții și să ne ajutăm să aducem prosperitate și demnitate românilor de pe ambele maluri ale Prutului.

²⁶ A. Iorgovan, „Tratat de drept administrativ”, Ed. All Beck, București, Vol. II, ed. IV, pp. 327-477.

²⁷ Legea nr. 51 din 8 martie 2006, republicată în M. Of. nr. 121 din 5 Martie 2013

BIBLIOGRAFIE

1. Ioan Alexandru, „Da, prioritară este adoptarea Codului de procedură administrativă, nu a unui Cod administrativ”, în R.D.P. nr. 2/2016
2. Antonie Iorgovan, „Tratat de drept administrativ”, Vol. II, ed. IV, Ed. All Beck, București, 2005
3. Dana Apostol Tofan, „Drept administrativ”, Vol. I, ed. 5. Ed. C.H. Beck, București, 2020
4. Verginia Vedinaș, „Codul administrativ adnotat”, ed. a III-a, Ed. Universul Juridic, București, 2021

CODUL ADMINISTRATIV AL REPUBLICII MOLDOVA – O CREAȚIE A LEGIUITORULUI DIN PERIOADA „STATULUI CAPTURAT”

Conf. univ. dr. **Maria ORLOV**,
Președinte al Institutului de Științe Administrative
din Republica Moldova
orlovmg@yahoo.fr

Rezumat

În treizeci de ani de independență, Republica Moldova a înregistrat, atât succese, cât și eșecuri în edificarea statului de drept și dezvoltarea democrației. Guvernările din ultimii douăzeci de ani, au derapat de la valorile democratice, aducând țara la situația de „stat capturat”, calificativ recunoscut în mod oficial prin Declarația Parlamentului din 08.06.2019.¹ Statul capturat nu este doar o simplă figură de stil, ci o societate în care cele trei ramuri ale puterii sunt subordonate unui grup de oligarhi corupți. Întru legiferarea acestei situații, s-au făcut numeroase intervenții în cadrul normativ, adoptat anterior, și care promova valorile democratice.

În această lucrare, vom analiza un exemplu elocvent de suprimare a dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică, consacrat în art. 53 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova,² odată cu abrogarea Legii contenciosului administrativ, nr. 793/2000,³ lege-cadru în materie de justiție administrativă, adoptată în baza art. 72, alin. (3), lit. e) din Constituție.

Abrogarea acestei instituții juridice a Dreptului administrativ, la 19.07.2018, nu a fost însoțită de nici o argumentare juridică din partea legiuitorului. Cu toate acestea, este lesne de înțeles că, guvernarea oligarhică a fost interesată să distrugă toate instrumentele de contracarare a abuzului autorităților publice, legalizând astfel, corupția, delapidarea bunurilor publice și încălcarea drepturilor fundamentale ale persoanei. În opinia noastră, Parlamentul Republicii Moldova a jucat rolul principal în acest proces prin intervențiile catastrofale în cadrul normativ adoptat până în anul 2001. Prin urmare, actualul Parlament are o sarcină grea, și anume, cea de revizuire a legislației adoptate în ultimii douăzeci de ani și, de restabilire a instituțiilor juridice democratice, inclusiv, a contenciosului administrativ.

Cuvinte cheie: drept fundamental, contencios administrativ, persoană vătămată, autoritate publică

LE CODE ADMINISTRATIF DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDAVIE – UNE CRÉATION DU LÉGISLATEUR DE LA PÉRIODE DE L’„ÉTAT CAPTURÉ”

Résumé :

Durant les trente ans de son indépendance, la République de Moldavie a enregistré des succès mais aussi des échecs dans l’édification de l’État de droit et le développement de la démocratie. Les dérapages

¹ Hotărârea Parlamentului Nr. HP39/2019, din 08.06.2019, pentru adoptarea Declarației cu privire la recunoașterea caracterului captiv al statului Republica Moldova, Publicat : 21.06.2019 în MONITORUL OFICIAL Nr. 208 art. 236, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=114796&lang=ro, vizualizat 25.01.2022

² Constituția Republicii Moldova, din 29.07.1994, Publicat : 12.08.1994 în Monitorul Oficial Nr. 1 , Data intrării în vigoare : 27.08.1994, www.lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC1773

³ Legea contenciosului administrativ, nr. 793 din 10.02.2000, Publicat : 18.05.2000 în Monitorul Oficial Nr. 57-58, art. Nr: 375, Data intrării în vigoare : 18.08.2000, abrogată din 01.04.2019, de la data intrării în vigoare a Codului administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19.07.2018, Publicat : 17-08-2018 în Monitorul Oficial Nr. 309-320 art. 466, <https://www.legis.md>

des valeurs démocratiques des gouvernances des derniers vingt ans ont mené à la situation d'„État capturé”, qualificatif reconnu officiellement par la Déclaration du Parlement moldave du 8 juin 2019. L'État capturé n'est pas une simple figure de style, mais une société où les trois branches du pouvoir sont subordonnées à un groupe d'oligarques corrompus. Afin de légiférer cette situation, ont été effectuées de nombreuses interventions dans le cadre réglementaire adopté antérieurement qui promouvait les valeurs démocratiques.

Dans la présente étude, nous analyserons un exemple éloquent de suppression du droit de la personne lésée par une autorité publique, droit consacré par l'article 53, paragraphe (1) de la Constitution de la République de Moldavie via l'abrogation de la Loi du contentieux administratif nr. 793/2000, loi-cadre en matière de justice administrative, adoptée sur la base de l'article 72, paragraphe (3), lettre e) de la Constitution. La loi mentionnée a été abrogée sous le prétexte de l'adoption du Code administratif. De cette manière, ont été compromises autant l'institution du contentieux administratif que l'idée même de codification du Droit administratif.

L'abrogation de cette institution juridique du Droit administratif, le 19 juillet 2018, n'a été accompagnée d'aucune argumentation juridique par le législateur. Néanmoins, il est facile à comprendre que la gouvernance oligarque était intéressée à détruire tous les instruments de lutte contre l'abus des autorités publiques, en légalisant de cette manière la corruption, la dilapidation des biens publics et la violation des droits fondamentaux de la personne. Dans notre opinion, le Parlement de la République de Moldavie a joué le rôle essentiel dans ce processus, par ses interventions catastrophiques dans le cadre réglementaire qui avait été adopté avant 2001. Par conséquent, une tâche difficile revient à l'actuel Parlement, et notamment celle de révision de la législation adoptée dans les derniers vingt ans, afin de récupérer les institutions juridiques démocratiques, y compris l'institution du contentieux administratif.

Mots clés: codification, contentieux administratif, droit fondamental, personne lésée, autorité publique

THE ADMINISTRATIVE CODE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA – A CREATION OF THE LEGISLATOR OF THE "CAPTURED STATE" PERIOD

Summary:

In thirty years of independence, the Republic of Moldova has faced both success and failure in building the rule of law and in developing democracy. Over the last twenty years, governments have drifted away from democratic values, bringing the country to the situation of "captured state", a qualification officially recognized in the Declaration of the Parliament of August, 6th, 2019. The captured state is more than a figure of speech. It is a society in which the three branches of government are subordinated to a group of corrupt oligarchs. In order to legislate this situation, numerous interventions were made in the normative framework, which had been previously adopted and which promoted democratic values.

In this paper, we will analyze a relevant example of how a public authority deprives a person of a right entrenched in the Constitution of the Republic of Moldova, art. 53 para. (1), together with the repeal of the Administrative Litigation Law, no. 793/2000, framework law in administrative justice, adopted on the basis of art. 72, para. (3), lit. e) of the Constitution.

The repeal of this legal institution of Administrative Law, on June 19th, 2018, was not accompanied by any legal reasoning from the legislator. However, it is easy to understand that the oligarchic government was eager to destroy all the instruments of countering the abuse of public authorities, thus legalizing corruption, the embezzlement of public goods and the violation of fundamental rights. In our opinion, the Parliament of the Republic of Moldova played the main role in this process by making catastrophic interventions in the normative framework adopted until 2001. Therefore, the current

Parliament faces a difficult task, namely, that of revising the legislation adopted in the last twenty years as well as that of restoring democratic legal institutions, including administrative litigation.

Key words: *fundamental right, administrative litigation, injured party, public authority*

1. Introducere

În mod paradoxal, de la adoptarea Codului administrativ, care a abrogat Legea contenciosului administrativ (2018) și până acum, nici societatea civilă, în special ONG-urile care au drept scop apărarea Drepturilor Omului, și, nici autoritățile și instituțiile statului care au atribuții în același domeniu, nu au luat atitudine și nu s-au opus acestor modificări legislative, acceptând, în mod tacit, suprimarea unui drept fundamental al cetățeanului - „Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică” (art.53 alin.(1) din Constituție). Nu a fost sesizată, în acest sens, nici Curtea Constituțională de către subiecții cu drept de sesizare, deși încălcarea prevederilor Constituției la adoptarea acestui Cod este vădită. În opinia noastră, acestea sunt unele din efectele sociale și politice ale „statului capturat”.

Cât timp oare ar trebui să mai treacă pentru ca societatea civilă și clasa politică să se maturizeze și să conștientizeze faptul că, răspunderea reciprocă, și echitabilă, a statului în fața cetățeanului și, a cetățeanului în fața statului, constituie unul din fundamentele de bază a statului democratic ? Anume contenciosul administrativ (justiția administrativă), formează prima parte a acestei ecuații, cea de *răspundere a statului în fața cetățeanului*, fiind, în același timp, și un „barometru al democrației”. O asemenea formă de răspundere s-a înrădăcinat, pe parcursul a ultimelor două secole, în toate statele democratice, chiar dacă, inițial, statul s-a opus prin înaintarea unor argumente privind infailibilitatea sa, așa cum menționa, în perioada interbelică, prof. Gheorghe Alexianu: „... *răspunderea Statului de actele făcute în numele său, este o chestie cu totul nouă... Ideia suveranității Statului excludea ideia responsabilității. Mai mult, Statul fiind acela care creează dreptul, printr-un act al voinței sale suverane, nu poate ca tocmai dânsul să se facă vinovat de o violare de lege, care să-i angajeze răspunderea... dacă actele statului sunt vătămătoare cuiva, înseamnă că sunt neconforme cu legea și, evident, fiind contrarii legii, pot da naștere la o cerere în reparație.*”⁴

În publicațiile anterioare, am adus numeroase argumente întru susținerea necesității și importanței instituției contenciosului administrativ pentru Republica Moldova. Adoptarea Legii contenciosului administrativ (nr.793/2000) a fost, cu adevărat, un pas important al țării noastre în ce privește edificarea principiilor statului de drept.⁵ Abrogarea acestei legi, în ciuda faptului că, prin reglementările sale pune în aplicare prevederile art. 53 alin.(1) din Constituție, a însemnat, cel puțin, întoarcerea țării noastre la situația juridică de până la căpătarea independenței (1991) la capitolul - răspunderea statului în fața cetățeanului în cazul vătămării acestuia de către o autoritate publică.

La abrogarea legii menționate, nu s-a ținut cont de dublul rol al instituției contenciosului administrativ, în primul rând, cel de contracarare a abuzului autorităților publice, și, în al doilea rând, cel de asigurare a legalității și a bunei funcționări a administrației publice. De asemenea, nu s-a ținut cont nici de importanța pe care o are această instituție juridică la realizarea prevederilor Acordului de Asociere RM-UE, prin care, Republica Moldova s-a angajat să „*contribuie la consolidarea democrației..., la respectarea principiilor democratice, a drepturilor omului și*

⁴ G. Alexianu, *Curs de drept constituțional*, Editura Casa Școalelor, București, 1931, Volumul II, Fascicula I, pag. 41-42

⁵ Iulia Boghirnea, Corina Dinică, Mihai Dinică, *Role of law in the general principles*, in Jurnal de studii juridice, Year VI, Supplimentary nr.2/ 2011, Ed. Lumen, pp. 333-342

a libertăților fundamentale, astfel cum sunt proclamate în Declarația Universală a Drepturilor Omului..., la formarea unui corp al funcționarilor publici responsabil, eficient, transparent și profesionist..." (art.1-4 din Acord).⁶ Îndeplinirea acestor angajamente va fi atent monitorizată de către UE, iar Republica Moldova va trebui să prezinte dovada realizării lor.

2. Pseudo-codificarea dreptului administrativ în Republica Moldova

De codificarea dreptului administrativ au fost preocupate unele state europene chiar de la apariția acestei ramuri de drept public. Cele mai mari realizări au fost făcute în perioada postbelică, atunci când mai multe state au reușit să codifice procedura administrativă, facilitând astfel procesul de activitate a autorităților administrației publice. De asemenea, au fost codificate și unele instituții juridice aparte, cum ar fi, spre exemplu, Codul colectivităților locale, prezent în unele state europene.

În literatura de specialitate din Republica Moldova, despre codificarea dreptului administrativ s-a discutat, în special, după adoptarea Legii nr. 793/2000.⁷ În acest sens, s-a menționat necesitatea codificării instituției justiției administrative prin adoptarea unui Cod al contenciosului administrativ, care să includă atât norme materiale, cât și, norme procesuale, după modelul Codului jurisdicției constituționale, fără aplicarea normelor de procedură civilă. Această propunere a fost determinată de practica judiciară din țara noastră, în materie de contencios administrativ, care a demonstrat o asimilare totală a cauzelor de contencios administrativ cu cele de drept civil.

În Republica Moldova a existat și un exemplu de codificare a instituției contravențiilor, încă din perioada sovietică (1984-1985). Ținem să menționăm faptul că, la adoptarea Codului contravențional au fost abrogate zeci de acte normative ce reglementau la acel moment domeniul respectiv.

Spre deosebire de situația contravențiilor, la adoptarea Codului administrativ (nr. 116/2018) au fost abrogate doar două acte normative,⁸ care conțineau în total 57 de articole, aceste fiind înlocuite cu alte 258 de articole. În opinia noastră, aceasta a fost o pseudo-codificare, soldată cu o multiplicare nejustificată a normelor de drept administrativ, din care nu rezultă nici o simplificare și nici o sistematizare a instituțiilor juridice ale Dreptului administrativ.⁹

⁶ Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, www.mfa.gov.md

⁷ A se vedea : Maria Orlov, *Reflecții asupra posibilității de codificare a dreptului administrativ*. Publicat în : *Revue Européenne du Droit Social*, Supplement Year 2015, Édition *Bibliotheca* Târgoviște, 2015, pp. 138-142, ISSN 2393 – 073X ISSN–L 1843 – 679X, Copyright@2015. <http://www.Revueeuropeenne-du-droitsocial.ro/fr/revue.php> ; Maria Orlov, *Codificarea dreptului administrativ în Republica Moldova*. Publicat în volumul : *Codificarea administrativă - abordări doctrinare și cerințe practice / coord.: Emil Bălan, Cristi Iftene, Dragoș Troanță, Marius Văcărelu*. - București : Wolters Kluwer, 2018. pp. 98-109, ISBN 978-606-677-026-2, www.carti.juridice.ro/8197/codificarea-administrativa-abordari-doctrinare-si-cerinte-practice-emil-balan-cristi-iftene-dragos-troanta-marius-vacarelu-ed.html

⁸ „La data intrării în vigoare a prezentului cod se abrogă Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 și Legea nr. 190/1994 cu privire la petiționare”, art. 257 alin. (2) din Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19.07.2018, Publicat : 17-08-2018 în Monitorul Oficial Nr. 309-320 art. 466, <https://www.legis.md>

⁹ A se vedea în acest sens : Maria Orlov, *Valorization of the science of administration in the governmental process of the Republic of Moldova*. Publicat în : *Revista - Academic Journal of Law and Governance (AJLG)*, Special Number, No.8.2/2020, p. 22-30, ISSN 2344-0643 / ISSN-L: 2344-0643, Wolters Kluwer, T&T Academic Publishing, 2020, www.ttpublishing.eu; Maria Orlov, Mariana Grosu, *The administrative justice completely withdrawn in Republic of Moldova*. Publicat în : *Law Review International Journal of Law and Jurisprudence Open Source Online Publication* Edited by the Union of Jurists of Romania and Universul Juridic Publishing House- ISSN 2246-9435, Volume X, Issue 2, July-December 2019, pp. 163-175 <http://www.internationallawreview.eu/article/administrative-justice-completely-withdrawn-in-the-republic-of-moldova>

Cele două legi materiale abrogate au fost înlocuite, în procesul de codificare, cu norme de procedură. Drept urmare, s-a produs o neconcordanță vădită între titlul și conținutul Codului, care cuprinde: Cartea întâi – *Dispoziții generale* – art. 1-43; Cartea a doua – *Procedura administrativă* – art. 44 – 188; Cartea a treia – *Procedura contenciosului administrativ* - art.189 -256; Cartea a patra – *Dispoziții finale și tranzitorii* – art. 257-258. Această structură se potrivește, mai mult, unui Cod de procedură administrativă. În opinia noastră, într-un Cod administrativ se vor sistematiza cele mai relevante instituții juridice ale ramurii de drept respective, cuprinzând, în mod prioritar, norme materiale. La rândul lor, instituțiile juridice codificate trebuie să fie ușor de recunoscut după titlurile din cuprinsul Codului, cu excepția instituțiilor juridice care sunt depășite (căzute în desuetudine), motiv pentru care, ar putea să nu se regăsească în respectivul Cod. Cu siguranță, nu a existat un asemenea motiv în cazul instituției contenciosului administrativ din țara noastră, deoarece, aceasta este, prin esență, o instituție democratică, actuală și necesară pentru edificarea statului de drept și a bunei guvernări. Cu toate acestea, legiuitorul nostru, printr-o simulare a codificării, a reușit să desființeze instituția contenciosului administrativ, deși, susține în continuare, precum că, aceasta a fost doar modernizată. Ideea este absolut eronată, deoarece, în lipsa normelor materiale din Legea nr.793/2000, care reglementau contenciosul administrativ ca instituție juridică, *Procedura contenciosului administrativ*, din Cartea a treia a Codului, nu are nici o valoare juridică.

Abrogarea Legii contenciosului administrativ a fost făcută prin așa zisa codificare a dreptului administrativ, tocmai pentru a nu fi interpretată ca restrângere a exercițiului unui drept fundamental. Astfel, legiuitorul nostru a încercat să ducă în eroare opinia publică, inclusiv, autoritățile și instituțiile statului menite să asigure contracararea abuzului și apărarea drepturilor persoanei vătămate de către stat, creând impresia de modernizare a instituției contenciosului administrativ prin cea mai eficientă formă de sistematizare a legislației - codificarea.

În opinia noastră, efectele juridice ale abrogării legii menționate nu țin doar de limitarea exercitării dreptului fundamental menționat, dar și, de înlăturarea principalului instrument de asigurare a legalității în administrația publică, cel al controlului judecătoresc sub forma contenciosului administrativ. În lipsa unui asemenea control, va crește simțitor riscul abuzului și al corupției în cadrul autorităților administrației publice și al serviciilor pe care acestea le prestează.

3. Impactul desființării instituției contenciosului administrativ

După cum am menționat mai sus, odată cu adoptarea Codului administrativ al Republicii Moldova (nr.116/2018) au fost abrogate doar două legi: 1. Legea contenciosului administrativ (nr.793/2000), care punea în aplicare dreptul fundamental al cetățenilor – *Dreptul persoanei vătămate de către o autoritate publică* (art.53, alin. (1) din Constituție) și, 2. Legea cu privire la petiționare, care a fost concepută și elaborată în perioada sovietică pentru a pune în aplicare dreptul consacrat în art. 52 din Constituție – *Dreptul la petiționare*. Acest din urmă drept, spre deosebire de primul, a existat și în Constituția sovietică. Ambele aceste norme constituționale, de fapt, constituie izvorul unei singure instituții juridice - cea a contenciosului administrativ, deoarece, petiția, nu este altceva decât, un gen de plângere (o nemulțumire), adresată autorității publice, similară cu cererea prealabilă în contencios administrativ. Prin urmare, codificarea acestor două legi urma să se finalizeze cu adoptarea unui Cod al contenciosului administrativ, despre necesitatea căruia am menționat în publicațiile anterioare.¹⁰

¹⁰ A se vedea, Maria Orlov, *Curs de contencios administrativ*, Tip, „Elena V.I.” S.R.L., Chișinău, 2009; Orlov Maria. *La codification du contentieux administratif*. Publicat în : Revista Curentul Juridic, anul XVI. Nr.1

În opinia noastră, în Codul administrativ al Republicii Moldova nu se regăsește *instituția contenciosului administrativ* în forma sa clasică, așa cum a fost concepută în sistemele de drept ale statelor europene, de peste două sute de ani, instituție care, după cum menționează prof. Verginia Vedinaș, a fost o creație a Împăratului Napoleon, de rând cu instituția prefectului.¹¹

Pentru a înțelege mai bine care este impactul desființării contenciosului administrativ, vom aminti, mai întâi, care au fost beneficiile înființării acestei instituții juridice în Republica Moldova, prin adoptarea Legii nr.793/2000. În primul rând, a contribuit la confirmarea faptului că, Republica Moldova este un „*stat de drept, democratic în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate*”(art.1 (3) Constituție). În al doilea rând, pentru prima dată a fost consacrat printr-o lege-cadru, de maximă claritate, **mecanismul prin care persoanele urmează a fi repuse în drepturi**, în cazul în care, acestea **sunt vătămate de către o autoritate publică**, sistemul de drept din țara noastră aliniindu-se prin aceasta, la **valorile democratice europene**. Și, nu în ultimul rând, **legea contenciosului administrativ a fost un mecanism eficient de asigurare a legalității în administrația publică, de combatere a corupției, de contracarare a abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, de protejare a persoanelor vătămate prin acte administrative, sau, prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri**.

Spre regret, începând cu 1 aprilie 2019 acest mecanism a fost desființat, îngrădind, astfel, realizarea unui drept fundamental al cetățenilor Republicii Moldova – **Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică** -, așa cum am arătat anterior, este consacrat la nivel constituțional. Acest fapt, contravine principiilor democratice ale statului de drept, încalcă, în mod evident, **dreptul cetățenilor la o bună guvernare** și contravine, în mod direct, prevederilor art. 54 alin. (1) din Constituție, care stabilește că: „*În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului*”.¹²

Deși, pare a fi inutil să mai insistăm la acest subiect, deoarece, Codul administrativ este în vigoare deja de trei ani, totuși este important să se dea o apreciere justă consecințelor și efectelor juridice ale aplicării noilor reglementări, atât din punct de vedere teoretic, cât și, practic. Într-un aspect comparativ vom încerca să aducem câteva argumente care demonstrează faptul că, instituția contenciosului administrativ a fost desființată și nu modernizată, așa cum susține legiuitorul.

O primă observație ține de faptul că, nu vom regăsi în Codul administrativ acel *scop de contracarare a abuzului autorităților publice și de repunere în drepturi a persoanelor vătămate de către acestea prin acte administrative*, prevăzut în art.1 al Legii nr. 793/2000¹³. Legiuitorul l-a înlocuit, în art. 3 din Cod, cu „*Scopul legislației administrative*”,¹⁴ care este absolut eronat și detașat de la

(52), 2013, Editura Universității « Petru Maior », Târgu-Mureș, 2013, pp. 87-92, ISSN 1224-9173, <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=282786>; Maria Ureche, *Autoritățile publice în dreptul statelor europene*, Editura Altip, Alba Iulia, 2011, pag. 78

¹¹ Verginia Vedinaș, *Tratat teoretic și practică de drept administrativ*, Volumul I, Editura Universul Juridic, București 2018, p. 409

¹² art. 54 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, din 29.07.1994, Publicat : 12.08.1994 în Monitorul Oficial Nr. 1 , Data intrării în vigoare : 27.08.1994, www.lex.justice.md

¹³ „(1) Contenciosul administrativ ca instituție juridică are drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii...”, art. 1 din Legea contenciosului administrativ, nr. 793 din 10.02.2000, Publicat : 18.05.2000 în Monitorul Oficial Nr. 57-58, art. Nr: 375, Data intrării în vigoare : 18.08.2000, abrogată din 01.04.2019, <http://lex.justice.md/md/311729/>, Vizualizat 15.08.2022

¹⁴ „*Legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de desfășurare a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținând-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.*” Art. 3 din

scopul instituției contenciosului administrativ, în accepțiunea sa clasică, așa cum se deduce el din prevederile art. 53 alin. (1) al Constituției.

La fel de confuze sunt și reglementările referitoare la *obiectul litigiului de contencios administrativ*. Ținem să menționăm faptul că, Legea nr. 793/2000 a definit, pentru prima dată în legislația noastră, *noțiunea de litigiu de contencios administrativ* și a stabilit, care sunt *obiectul și părțile* din acest litigiu, în strictă corespondere cu prevederile art.53 alin (1) din Constituție. În Cod, însă, nu se regăsește *noțiunea de litigiu de contencios administrativ*, iar obiectul și părțile din litigiu sunt reglementate într-un mod absolut eronat.

Spre exemplu, Constituția (art.53(1) și Legea nr. 793/2000 (art.3) stabilesc unul și același obiect al litigiului: *actul administrativ ilegal și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri*. În schimb, din art. 189 din Cod,¹⁵ intitulat - „*Înaintarea acțiunii în contencios administrativ*”, se poate deduce doar că, obiectul acțiunii este: „*activitatea administrativă a unei autorități publice*”.

Astfel, în vechea lege se specifica cu claritate faptul că, este vorba de un litigiu în legătură cu o anumită conduită, bine determinată a administrației, nu cu "activitatea administrației" în general, iar conduita determinată, care face obiectul litigiului, este una vătămătoare pentru cetățean, această vătămare creând legitimitatea litigiului de contencios administrativ. Prin urmare, legiuitorul s-a detașat în totalitate de la prevederile constituționale, referitor la obiectul acțiunii în contencios administrativ, înlocuind actul administrativ cu activitatea administrativă a autorităților publice.

Părțile în litigiul de contencios administrativ, de asemenea, sunt consacrate în Constituție și au fost preluate integral în Legea nr. 793/2000, acestea fiind : *Persoana vătămată de o autoritate publică*, pe de o parte, și *autoritatea publică vătămătoare*, pe de altă parte. Și în această privință, la elaborarea Codului administrativ, legiuitorul nostru a derapat de la prevederile constituționale, stabilind că: „*Părți în procedura de contencios administrativ pot fi persoanele fizice sau juridice și autoritățile publice*” (art. 204 CA). După cum observăm, legiuitorul le numește ca fiind *părți în procedura de contencios administrativ*, evitându-se termenul de litigiu, fără a se specifica care este natura raportului juridic dintre aceste părți. Aceasta, de asemenea contravine prevederilor Constituției, care stabilește cu claritate cine va fi reclamantul și cine va fi pârâtul într-un litigiu de contencios administrativ. În plus, Codul prevede și un șir de alți participanți la procedura de contencios administrativ, cum ar fi, „*persoane atrase în proces de instanța de judecată*” (art.205 CA), fapt care, de asemenea nu este specific instituției contenciosului administrativ. Într-un litigiu de contencios administrativ părțile sunt clar determinate de legislație, iar instanța verifică doar legalitatea actelor administrative contestate sau a refuzului nejustificat nu întreaga activitate administrativă a autorităților publice. În această situație este greu de înțeles cu ce ar putea să-l ajute pe magistrat persoanele terțe (intervenienții accesorii) la verificarea legalității actelor administrative și la soluționarea litigiului dintre o autoritate publică și o persoană vătămată de către aceasta.

Cele menționate, demonstrează faptul desființării instituției contenciosului administrativ în Republica Moldova ca formă a răspunderii juridice.

Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19.07.2018, Publicat : 17-08-2018 în Monitorul Oficial Nr. 309-320 art. 466, <https://www.legis.md/>, vizualizat, 10.08.2022

¹⁵ „(1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. (2) O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere. (3) În cazurile prevăzute de lege, precum și în scopul revendicării drepturilor ce reies dintr-un contract administrativ, acțiunea în contencios administrativ poate fi înaintată și de autoritatea publică”, art. 189 din Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19.07.2018, Publicat : 17-08-2018 în Monitorul Oficial Nr. 309-320 art. 466, <https://www.legis.md/>, vizualizat, 10.08.2022

4. Concluzii

Din cele menționate, putem trage concluzia că, adoptarea Codului administrativ al Republicii Moldova nu a fost decât un pretext pentru abrogarea legii-cadru (nr. 793/2000) și desființarea instituției contenciosului administrativ, aceasta fiind înlocuită în Cod doar cu norme de procedură, preluate în totalitate din Codul de procedură civilă.

Desființarea instituției contenciosului administrativ prin înlocuirea acesteia cu numeroase norme haotice și confuze din Codul administrativ, a fost decisă în mod deliberat (intenționat) de către legiuitorul nostru. Acest fapt, pe de o parte, a încetinit considerabil realizarea programului de integrare europeană a țării noastre, iar, pe de altă parte, a încurajat, și mai mult, abuzul autorităților publice, precum și, dezvoltarea nestingherită a protecționismului și a corupției în rândul funcționarilor publici, limitând, în același timp, dreptul persoanei de a se apăra de astfel de abuzuri. În țara în care nu există instrumente juridice clare de contracarare a abuzului autorităților publice, nu există nici democrație, și nici stat de drept. În schimb, asemenea condiții pot fi favorabile uneori unor forțe politice pentru a aduce țara în situația de „stat capturat”, așa cum s-a întâmplat în cazul Republicii Moldova.

Soluția pe care o vedem, este abrogarea Codului administrativ și restabilirea instituției contenciosului administrativ, sub forma unui Cod al justiției administrative. Soluție, care nu este ușor de realizat și depinde, în cea mai mare parte, de voința, de convingerile și atitudinea legiuitorului față de rigorile unui stat de drept, implicit, față de respectarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor.

BIBLIOGRAFIE

1. G. Alexianu, *Curs de drept constituțional*, Editura Casa Școalelor, București, 1931, Volumul II;
2. Iulia Boghirnea, Corina Dinică, Mihai Dinică, *Role of law in the general principles*, in Jurnal de studii juridice, Year VI, Supplementary nr.2/ 2011, Ed. Lumen, pp. 333-342
3. Maria Orlov, *Curs de contencios administrativ*, Tip, „Elena V.I.” S.R.L., Chișinău, 2009;
4. Maria Orlov. *La codification du contentieux administratif*. Publicat în : Revista Curentul Juridic, anul XVI. Nr.1 (52), 2013, Editura Universității « Petru Maior », Târgu-Mureș, 2013, pp. 87-92;
5. Maria Orlov, *Reflecții asupra posibilității de codificare a dreptului administrativ*. Publicat în : Revue Européenne du Droit Social, Supplement Year 2015, Édition **Bibliotheca** Târgoviște, 2015, pp. 138-142;
6. Maria Orlov, *Codificarea dreptului administrativ în Republica Moldova*. Publicat în volumul : Codificarea administrativă - abordări doctrinare și cerințe practice / coord.: Emil Bălan, Cristi Iftene, Dragoș Troanță, Marius Văcărelu. - București : Wolters Kluwer, 2018. pp. 98-109;
7. Maria Orlov. *Valorization of the science of administration in the governmental process of the Republic of Moldova*. Publicat în : Revista - Academic Journal of Law and Governance (AJLG), Special Number, No.8.2/2020, p. 22-30, Wolters Kluwer, T&T Academic Publishing, 2020;
8. Maria Orlov, Mariana Grosu, *The administrative justice completely withdrawn in Republic of Moldova*. Publicat în : Law Review International Journal of Law and Jurisprudence Open Source Online Publication Edited by the Union of Jurists of Romania and Universul Juridic Publishing House-ISSN 2246-9435, Volume X, Issue 2, July-December 2019, pp. 163-175
9. Maria Ureche, *Autoritățile publice în dreptul statelor europene*, Editura Altip, Alba Iulia, 2011;
10. Verginia Vedinaș, *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*, Volumul I, Editura Universul Juridic, București 2018;

LEGALITATEA ACTELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE – ROLUL PREFECTULUI

Conf. univ. dr. **Elena-Mihaela FODOR**
Editor Revista „Fiat Iustitia”
Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir” București
Avocat, Baroul Cluj
mihaelafodor@yahoo.co.uk

Rezumat

Obligația administrației de a emite acte juridice în deplină concordanță cu legea, atât formal cât și în conținut, se desprinde din Titlul III, art. 6 al Codului administrativ al României, care menționează, ca prim principiu general aplicabil administrației publice, principiul legalității. Desigur, administrația publică locală este și ea supusă acestui principiu. În general, autoritățile administrative se găsesc într-o structură ierarhică, unde controlul legalității actelor juridice pe care le emit este realizat de autorități ierarhic superioare. La nivel local, în județe și localități, există diferite tipuri de structuri administrative. Serviciile deconcentrate sunt în categoria celor integrate într-o structură ierarhică, actele juridice administrative pe care le emit fiind supuse controlului de legalitate exercitat de autoritatea centrală căreia îi sunt subordonate. Autoritățile publice locale (consiliul local, consiliul județean, primarul, președintele consiliului județean) nu au însă un superior ierarhic, încadrarea lor în grupul autorităților „autonome” ale administrației publice exprimând tocmai acest fapt. Cercetarea noastră urmărește să arate care este modalitatea prin care Constituția și legislația României a organizat controlul de tip administrativ asupra actelor structurilor administrației publice locale (autorități ale administrației publice locale și servicii deconcentrate) și care este rolul Prefectului – reprezentantul Guvernului în teritoriu - în realizarea acestui control. Cercetarea cuprinde o analiză a evoluției dispozițiilor legale precum și rezultatele unui studiu coordonat de autoare privind efectul controlului prefectului și concluzii privind importanța reală a acestui control.

Cuvinte cheie: act administrativ, legalitate, prefect

LA LÉGALITÉ DES DOCUMENTS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE LOCALE – LE RÔLE DU PRÉFET

Résumé

L'obligation de l'Administration d'émettre des documents juridiques dans le plein respect de la loi, tant du point de vue formel que du contenu, ressort du Titre III, art. 6 du Code Administratif de la Roumanie, où il est mentionné, comme premier principe général applicable à l'administration publique, le principe de la légalité. Naturellement, l'Administration publique locale est elle aussi sujette à ce principe. Généralement, les autorités administratives se trouvent dans une structure hiérarchisée, où le contrôle de la légalité des documents juridique qu'elles émettent est exercé par des autorités hiérarchiquement supérieures. Au niveau local, dans les départements et les communes, il y a différents types de structures administratives. Les services déconcentrés sont dans la catégorie de ceux intégrés dans une structure hiérarchique, les documents juridiques administratifs qu'ils émettent étant soumis au contrôle de légalité exercé par l'autorité centrale à laquelle ils sont subordonnés. Les autorités publiques locales (le conseil

municipal, le conseil départemental, le maire, le président du conseil départemental) n'ont pas cependant un supérieur hiérarchique, leur situation dans le groupe des autorités « autonomes » de l'administration publique exprimant justement ce fait. Notre recherche se propose de montrer quelle est la modalité à travers laquelle la Constitution et la législation roumaine ont organisé le contrôle de type administratif sur les documents des structures de l'Administration publique locale (autorités de l'Administration publique locale et déconcentrés) et quel est le rôle du Préfet – le représentant du gouvernement dans le territoire – dans l'exercice de ce contrôle. La recherche contient une analyse de l'évolution des dispositions légales, tout comme les résultats d'une étude menée par l'auteur concernant l'effet du contrôle du préfet et des conclusions sur l'importance réelle de ce contrôle.

Mots-clés : document administratif, légalité, effet.

THE LEGALITY OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION ACTS – THE ROLE OF THE PREFECT

Abstract

The obligation of the administration to issue decisions in accordance with the law, both from a formal point of view and in terms of content, is revealed by Title III Art. 6 of the Romanian Administrative Code (Emergency Ordinance No. 57/2019), which mentions, as a first general principle applicable to the public administration, the principle of legality. Naturally, the local public administration is subjected to the same principle. Generally, public administrative authorities belong to a hierarchic structure, the legality of their decisions being subjected to the control of hierarchically superior public authorities. At a local level, in counties and different localities, different types of local public administrative structures are organised. The deconcentrated services belong to a hierarchical structure, the legality of their decisions being subjected to the control of the central authorities above them. The local public authorities (the local council, the county council, the mayor, the president of the county council) do not have a hierarchic superior public administrative authority, the term “autonomous administrative public authority” meaning just the lack of hierarchically subordination. Our research aims to present the way in which the Romanian Constitution and legislation has organised the control of the legality of the decisions of such administrative structures (autonomous administrative authorities and deconcentrated public services) and which is the role of the Prefect – the local representative of the Government – in performing such a control. The research comprises an analysis of the legal dispositions and the results of a study coordinated by the author regarding the effect of the control exercised by the Prefect and conclusions regarding the real importance of such a control.

Keywords: administrative act, legality, Prefect

1. Introducere

Rolul administrației publice, în general, este acela de a organiza aplicarea legilor emise de autoritatea legiuitoare a statului și de a aplica efectiv aceste legi, activități cărora se adaugă cele destinate asigurării serviciilor publice. Pentru a-și îndeplini primul dintre rolurile menționate anterior, administrația publică este organizată în autorități centrale ale administrației publice (cu competență pe întreg teritoriul statului) și structuri locale ale administrației publice (cu competență la nivelul unei unități administrative-teritoriale sau a unui grup de asemenea unități). Implementarea legilor adoptate de Parlament presupune de fapt aplicarea politicii statului. Puterea legiuitoare, Parlamentul, este un organism politic iar voința politică a reprezentanților aleși în mod democratic în acest for de către cetățenii statului se concretizează

în legile adoptate. Parlamentul investește Guvernul, aprobând în acest fel și Programul de guvernare al acestuia, act eminent politic. Relația dintre adoptarea politicii și implementarea politicii este veche și a parcurs un drum lung. De abia în secolul XX, valori precum echitatea, etica, receptivitatea față de problemele ridicate de cetățeni, participarea cetățenilor în luarea deciziilor au devenit importante conducând la ideea că administrația trebuie scoasă de sub influența politicului.¹⁶ Pe cale de consecință, în statele care au îmbrățișat această concepție, printre care și România după 1989, noțiunea de funcționar public s-a conturat în sensul independenței acestuia față de factorul politic, independență asigurată în special prin stabilitatea în funcție.

Tot în secolul XX s-a conturat mai bine în Europa noțiunea de „autonomie locală”. În Uniunea Europeană autonomia (autogovernarea) locală a fost recunoscută ca principiu, în 1985 fiind adoptată Carta Europeană a Autonomiei Locale. Carta cuprinde câteva principii de bază referitoare la autonomia locală, definită ca fiind „dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice” (art. 3 alin. 1). Lărghețea principiilor stabilite a permis ca în statele europene să se dezvolte o mare varietate de instituții și practici care răspund unor nevoi naționale diverse.¹⁷

Potrivit Codului administrativ al României (Ordonanța de urgență nr. 57/2019¹⁸), art. 5 pct. 10. j)), autonomia locală este definită ca fiind „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”. Autonomia locală se realizează prin autoritățile locale organizate la nivelul unităților administrativ teritoriale: consiliile locale și consiliile județene – autorități deliberative respectiv primării și președinții consiliilor județene – autorități executive.¹⁹ Autoritățile publice locale deliberative adoptă acte administrative normative sau individuale, prin care se realizează soluționarea și gestionarea treburilor publice iar autoritățile administrative locale executive asigură punerea în aplicare a acestora. Cele din urmă autorități au și ele, potrivit legii, competență pentru emiterea unor acte administrative cu caracter individual prin care se implementează hotărârile autorităților publice locale autonome deliberative, ori alte acte normative emise de puterea legiuitoare ori alte autorități ale administrației publice.

Lucrarea de față urmărește să prezinte câteva chestiuni de principiu legate de legalitatea actelor administrative și de rolul prefectului – autoritate a administrației publice locale aflată în subordinea guvernului – în a controla legalitatea actelor administrative emise de autoritățile administrației publice locale. Se discută despre sfera de cuprindere a controlului exercitat de prefect, modalitatea de remediere a eventualelor vicii care afectează, în opinia prefectului, actele controlate și eficacitatea controlului. Articolul se finalizează cu concluziile unui studiu efectuat pe această temă la nivel național.

¹⁶ Fodor Elena-Mihaela, “Considerations Regarding the Government Emergency Ordinance No. 55/2014 For Regulating Certain Measures Concerning the Local Public Administration”, 2015, *The Juridical Current Journal*, nr. 1 vol. 60, pp. 27-38.

¹⁷ United Cities and Local Governments, *Decentralization and local democracy in the world. First Global Report*, 2008, p. 132. Documentul este accesibil online la adresa https://www.goldi.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20EN.pdf, accesat la 05 decembrie 2022.

¹⁸ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 05 iulie 2019.

¹⁹ Despre calitatea de autoritate publică a președintelui consiliului județean discutăm mai pe larg în cap. 4.2.

2. Legalitatea actelor administrative

Legislația românească nu conține încă un cod de procedură administrativă, așa cum majoritatea țărilor europene au adoptat, inclusiv Franța²⁰ care a influențat, prin doctrina și jurisprudența Consiliului de Stat, jurisprudența și doctrina românească în materia actelor administrative. Astfel, chestiunile legate de valabilitatea, intrarea în vigoare, încetarea efectelor actelor administrative rămân reglementate prin jurisprudența instanțelor de contencios administrativ și inspirate de doctrină. O definiție a actului administrativ a fost introdusă prin Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ²¹, art. 2 alin. 1 lit. c): „*actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice*”. La această definiție se raportează celelalte legi care reglementează activitatea autorităților administrației publice, precum și jurisprudența și doctrina în materia procedurilor administrative.

Primul dintre principiile care, potrivit art. 6 al Codului administrativ, sunt aplicabile administrației publice este principiul legalității, formulat astfel: „*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.*” Astfel, pentru ca un act administrativ să fie valabil, el trebuie să fie legal. Doctrina și jurisprudența românească apreciază că pentru ca un act administrativ să fie valabil (sau legal în sens larg) el trebuie să satisfacă două condiții: să fie legal – în sens restrâns și să fie oportun. Condiția de legalitate în sens restrâns (sau de conformitate a actului administrativ cu legea) presupune satisfacerea a trei subcondiții: a) respectarea competenței organului administrativ emitent, b) respectarea formei și procedurii prevăzute de lege²² pentru emiterea actului administrativ și c) conformitatea actului administrativ cu Constituția, legile și celelalte acte normative cu forță juridică superioară lui.²³ În ce privește oportunitatea actului administrativ, aceasta a fost considerată a fi posibilitatea administrației publice de a alege o soluție dintre variantele posibile de decizie potrivit legii.²⁴ În discuțiile doctrinare cu privire la relația dintre legalitate și oportunitate (privită și ca fiind interesul urmărit de lege),²⁵ în doctrina franceză s-a apreciat că scopul legii – respectiv satisfacerea interesului public – este un element care ține de legalitate iar mijloacele pentru atingerea acestui scop țin de oportunitate, care este un drept de apreciere al administrației publice.²⁶ Literatura germană folosește termenul de „putere discreționară a administrației publice”.

Doctrina românească apreciază că autoritatea emitentă a actului administrativ poate verifica atât legalitatea cât și oportunitatea unui act administrativ emis anterior²⁷, pe calea controlului

²⁰ Dispozițiile Codului privind relații între public și administrație (Code des relations entre le public et l'administration) au intrat în vigoare la 1 ianuarie 2016 (Ordonanța nr. 2015 – 1341 din 23 octombrie 2015), cu excepția dispozițiilor titlului IV din cartea a II-a relative la abrogarea sau retragerea actelor administrative unilaterale care au intrat în vigoare la 1 iunie 2016.

²¹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr. 1154 din 7 decembrie 2004

²² Este vorba de „lege” în sens larg, ceea ce cuprinde și o jurisprudență constantă, având în vedere că nu există acte normative cu caracter general privind procedurile administrative.

²³ Fodor Elena-Mihaela, *Drept administrativ*, Editura Albatros, Cluj-Napoca, 2017, pp. 184-197.

²⁴ Iorgovan Antonie, *Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză și explicații*, Roata, București, 2004, p. 286.

²⁵ Iorgovan Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ALLBECK, București, 2001, pp. 40-48.

²⁶ Pentru o analiză a doctrinei și jurisprudenței franceze în acest sens a se vedea Fodor Elena-Mihaela, „Controlul judecătoresc asupra puterii discreționare a administrației publice”, 2006, *Caietul științific. Secțiunea pentru științe juridice și administrative*, nr. 8, pp. 637-648.

²⁷ Iorgovan Antonie, *op. cit.*, p. 455, Ionescu, Romulus, *Drept administrativ*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1970, p. 331.

ierarhic intern declanșat în urma unui recurs grațios (o cerere de verificare a legalității sau oportunității actului formulată de o persoană vătămată prin actul respectiv, sau a unei autorități administrative competente, și adresată autorității care a emis actul) sau din oficiu. În cazul în care un act administrativ individual, în urma verificării, este considerat ilegal sau inoportun, autoritatea emitentă îl poate revoca. Revocarea era considerată ca fiind întotdeauna posibilă, fără a exista un termen de prescripție, cu excepția unor situații speciale: a) actul este un act administrativ-jurisdicțional, b) în baza actului administrativ respectiv au luat naștere raporturi juridice civile,²⁸ c) actul administrativ este din categoria celor care dau naștere la drepturi subiective a căror stabilitate este garantată prin lege (spre exemplu diplomele de bacalaureat sau de licență) și d) actele administrative care au fost executate material.²⁹ Actele administrative normative pot fi modificate sau abrogate.

Autoritatea ierarhic superioară celei care a emis actul poate, de asemenea, să verifice atât legalitatea cât și oportunitatea unui act administrativ, pe calea controlului administrativ extern, declanșat în urma unui recurs ierarhic (o cerere de verificare a legalității sau oportunității actului formulată de o persoană vătămată prin actul respectiv, sau de o autoritate administrativă competentă, și adresată autorității ierarhic superioare autorității care a emis actul) sau din oficiu. În cazul în care un act administrativ individual sau normativ supus unui asemenea control este găsit ca fiind nelegal sau inoportun acesta poate fi anulat de autoritatea ierarhic superioară, fără a exista un termen de prescripție.

Actele administrative pot face și obiectul unui control administrativ extern specializat, în condițiile legii. Acesta este cazul în care prin dispoziții normative se stabilește în competența unui organ specializat al administrației publice³⁰ atribuția de a verifica, prin prisma propriei specializări, legalitatea actelor emise de anumite autorități ale administrației publice expres menționate de lege. În lipsa unor dispoziții exprese ale legii, autoritățile administrației publice specializate nu pot anula actele pe care le apreciază ca fiind nelegale, ele nefiind în structura ierarhică a autorității controlate.³¹

Controlul de tutelă administrativă³² este tot o formă de control extern, autoritatea administrației publice desemnată de lege pentru a realiza această formă de control putând ataca în fața instanței de contencios administrativ competente actele administrative pe care le apreciază ca fiind nelegale, emise de autoritățile pe care legea le desemnează expres ca fiind supuse controlului său. Asemenea atribuții de control are Agenția Națională a Funcționarilor Publici, asupra actelor administrative care pun în aplicare legislația privind funcția publică, putând, potrivit art. 403 alin 1 din Codul administrativ, să atace actele pe care le apreciază ca fiind nelegale la instanța competentă de contencios administrativ.

Toate aceste forme de control și remediere a viciilor actelor administrative sunt aplicabile serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și altor autorități din administrația publică centrală. Controlul administrativ se realizează atât asupra respectării condițiilor de legalitate cât și asupra celor de oportunitate, în cazul în care nu există alte dispoziții exprese ale legii.

²⁸ Drăganu Tudor, *Actele de drept administrativ*, Editura Științifică, București, 1959, pp. 220-221.

²⁹ Fodor Elena-Mihaela, *Drept administrativ, op. cit.*, pp. 218-221.

³⁰ Sunt asemenea organe spre exemplu inspectoratele de stat, organe specializate de control (de exemplu Curtea de Conturi, Agenția Națională de Administrare Fiscală) sau autorități administrative cu atribuții jurisdicționale.

³¹ Petrescu Rodica-Narcisa, *Drept administrativ*, Editura Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001, p. 317, Iorgovan Antonie, *op. cit.*, pp. 460-461.

³² Petrescu Rodica-Narcisa, *op.cit.*, p. 315, Iorgovan Antonie, *op. cit.*, p. 447.

Legalitatea unui act administrativ poate fi verificată și de instanța de judecată, la cererea persoanei vătămate prin acel act³³ ori a autorităților administrației publice desemnate de lege. Controlul instanței, în dreptul românesc, se limitează însă la verificarea legalității actului, nefiind în competența instanțelor judecătorești să verifice și oportunitatea actelor administrative.³⁴

În doctrină s-a arătat că exercitarea puterii de apreciere a administrației, cea „putere discreționară”, nu se poate plasa însă în afara legii, astfel că „limitele ei [administrației *n.n.*] de apreciere sunt date tocmai de limitele drepturilor fundamentale ale cetățenilor, prevăzute de constituție și de lege. Unde începe dreptul cetățeanului se încheie dreptul de apreciere al administrației”.³⁵ În cazul în care exercitarea dreptului de apreciere se face cu încălcarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor, autoritatea administrației publice săvârșește un exces de putere,³⁶ această conduită fiind considerată o nelegalitate care poate face obiectul controlului instanțelor de judecată.

Codul administrativ (OUG nr. 57/2019), în articolul nr. 240 intitulat „Răspunderea aleșilor locali”, arată că: „Aprecierea necesității și oportunitatea adoptării și emiterii actelor administrative aparține exclusiv autorităților deliberative, respectiv executive”. Această exprimare conduce la concluzia că este practic exclus orice control de oportunitate asupra actelor administrative emise de autoritățile administrației publice locale (acestea beneficiind de autonomie). Consolidarea pe cale legislativă a necompetenței instanțelor judecătorești de a se pronunța asupra aspectelor de oportunitate este în discordanță cu dreptul francez, care admite, în unele situații limitate, un asemenea control din partea instanțelor, chiar și asupra actelor administrației publice locale.³⁷ Este de remarcat că doctrina franceză definește excesul de putere ca fiind și fapta autorității administrative de a uza de puterea sa pentru a atinge un scop considerat contrar celui pentru care puterea i-a fost conferită.³⁸ Astfel, chiar și fără a se încălca vreun drept fundamental al cetățenilor, simpla apreciere contrară scopului legii poate face, în anumite condiții limitative, obiectul controlului judiciar.

3. Statutul și atribuțiile prefectului

Pentru că urmează să discutăm despre rolul prefectului în asigurarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale, apreciem că ar fi necesară o scurtă

³³ Pentru detalii privind nulitatea actelor administrative și unele caracteristici privind revocarea actelor administrative individuale în dreptul românesc și elemente de drept comparat a se vedea Fodor Elena-Mihaela, „The nullity of the administrative acts in Romanian law”, 2012, *Caietul științific*, nr. 5, Republica Moldova, pp. 435-441 și Fodor Elena-Mihaela, „About three administrative procedure rules from a human rights perspective”, 2016, *Law Review*, Volume VI, special issue. Documentul este disponibil online la adresa https://www.internationallawreview.eu/fisiere/pdf/Law-review_numar_special_2017_PAGINAT_Fodor.pdf, consultat la 20 ianuarie 2022.

³⁴ Fodor Elena-Mihaela, „Controlul judecătoresc asupra puterii discreționare a administrației publice”, *op. cit.*

³⁵ Iorgovan Antonie, *Noua lege a contenciosului administrative. Geneză și explicații*, *op. cit.*, p. 286.

³⁶ Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ definește în prezent excesul de putere ca fiind „exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor” (art. 2 alin. 1 lit. n)).

³⁷ În acest sens a se vedea Lebreton Gilles, *Droit administratif general*, ediția a 3-a, Dalloz, Paris, 2003, p. 66, Rivero Jean, Waline Jean, *Droit administratif*, ediția a 20-a, Dalloz, Paris, 2004 și Folillard Philippe, *Droit administratif*, Paradigme, Orléans, 2005, pp. 169-171.

³⁸ Vedel Georges, Delvolvé Pierre, *Droit administratif*, ediția a 7-a, Presses Universitaires de France (P.U.F.), 1980, p. 769.

incursiune asupra modificărilor pe care reglementarea statutului și atribuțiilor prefectului în structura administrației publice le-a suferit după 1990.

Potrivit dispozițiilor art. 249 alin. 1 din Codul administrativ „Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local”. Guvernul numește câte un prefect în fiecare județ al țării și în municipiul București. Această calitate, de reprezentant al guvernului, presupune că prefectul trebuie să aplice în plan local politica guvernului.

Legislația românească de după 1990 nu a fost constantă în privința tipului de raport care ar trebui să existe între guvern și prefect, respectiv dacă raportul este unul de tip politic – caz în care prefectul este un demnitar public numit și revocat din funcție de guvern pe criterii care pot fi și politice (după modelul legislației franceze), sau este unul de tip administrativ – caz în care prefectul ar fi un funcționar public care beneficiază de stabilitate în funcție fără a fi afectat de schimbarea guvernelor. Legea nr. 69/1991³⁹ a administrației publice locale (prima lege de acest fel adoptată după 1990) arată în art. 96 că „Guvernul numeste câte un prefect în fiecare județ. De asemenea, numește un prefect pentru municipiul București și Sectorul agricol Ilfov” și că „Numirea și eliberarea din funcție a prefectilor și a subprefecților se fac prin hotărâre a Guvernului”. Prin urmare, în această primă formulă, prefectul nu era un funcționar public, putând fi numit și revocat din funcție și pentru motive politice. Atribuțiile prefectului erau stabilite de art. 110 astfel: a) asigură realizarea intereselor naționale, respectarea legilor și a ordinii publice, b) exercită controlul cu privire la legalitatea actelor administrative ale autorităților publice locale și județene, c) avizează numirea sau eliberarea din funcție a conducătorilor serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale, d) dispune luarea măsurilor corespunzătoare pentru prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor cetățenilor, prin organele legal constituite, e) răspunde, în condițiile stabilite prin lege, de pregătirea și aducerea la îndeplinire a măsurilor de apărare care nu au un caracter militar; autoritățile militare și organele locale ale Ministerului de Interne au obligația să informeze pe prefect asupra oricărei probleme care poate avea importanță pentru județ, f) prezintă, anual, Guvernului un raport asupra stării generale economice, sociale, culturale și administrative a județului, inclusiv realizarea programului de guvernare, având pe lângă acestea și alte atribuții prevăzute de lege sau însărcinări date de Guvern.

Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/1997⁴⁰ s-a introdus, la alin. 1 al art. 110, litera a¹) care printre atribuțiile prefectului prevedea: „asigură realizarea strategiei și a obiectivelor din programul Guvernului”, arătând explicit componenta politică a activității prefectului, acesta nemaifiind limitat la un raport asupra realizării programului de guvernare ci având obligația de a asigura realizarea strategiei și obiectivelor acestui program.

Legea nr. 69/1991 a fost abrogată prin intrarea în vigoare a Legii nr. 215/2001⁴¹ a administrației publice locale. În forma sa inițială, această din urmă lege menținea statutul prefectului așa cum fusese prevăzut în legea anterioară. Atribuțiile prefectului erau stabilite prin dispozițiile art. 134 și preluau atribuțiile anterior stabilite prin Legea nr. 69/1991 în forma sa inițială.

Prin dispozițiile art. XXI din cartea II, titlul III, capitolul III secțiunea II ale aceleiași legi s-a stabilit că „În funcțiile de prefect și subprefect pot fi numite persoanele care îndeplinesc

³⁹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr. 238 din 28 noiembrie 1991 și republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr. 79 din 18 aprilie 1996.

⁴⁰ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr. 105 din 29 mai 1997.

⁴¹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr. 204 din 23 aprilie 2001 și republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr. 123 din 20 februarie 2007.

condițiile prevăzute de prezentul titlu pentru numirea ca înalt funcționar public, începând cu anul 2006, în mod eșalonat, în baza hotărârii Guvernului. Până la acea dată funcțiilor de prefect și subprefect li se aplică regimul juridic prevăzut de Legea administrației publice locale nr. 215/2001, cu modificările și completările ulterioare”. Prin urmare, începând cu anul 2006, prefectul a dobândit statutul de înalt funcționar public, beneficiind de toate caracterele specifice funcției publice, inclusiv stabilitatea în funcție, nemaexistând posibilitatea schimbării lui din funcție pentru motive politice. În realitate, pe perioada aplicării acestor dispoziții, s-au creat diverse mecanisme care au permis totuși intervenția politică a guvernelor care s-au succedat, neexistând o adevărată stabilitate în funcție a prefectului.⁴²

Prin Legea nr. 340/2004⁴³, toate dispozițiile din Legea nr. 215/2001 privind prefectul au fost abrogate, această funcție făcând obiectul de reglementare în mod separat al celei dintâi legi menționate. Păstrându-i calitatea de înalt funcționar public, Legea nr. 340/2004 stabilea, în art. 24, un set de atribuții care în mare parte erau cele din Legea nr. 215/2001, cu diferența că era din nou introdusă atribuția de a acționa pentru realizarea în județ, respectiv în municipiul București, a obiectivelor cuprinse în Programul⁴⁴ de guvernare și de a dispune măsurile necesare pentru îndeplinirea lor, în conformitate cu competențele și atribuțiile ce îi revin, potrivit legii. Legea păstra calitatea prefectului de conducător al serviciilor publice deconcentrate,⁴⁵ cu mențiunea că atribuțiile lui erau extinse doar asupra serviciilor subordonate unor autorități din administrația ministerială, adică acele autorități care erau subordonate Guvernului nu și asupra celor subordonate unor autorități centrale autonome. Au mai fost adăugate și alte atribuții, unele dintre ele dovedind pregătirea României pentru aderarea la Uniunea Europeană, precum: a) acționează pentru asigurarea climatului de pace socială, menținerea unui contact continuu cu toate nivelurile instituționale și sociale, acordând o atenție constantă prevenirii tensiunilor sociale, b) stabilește, împreună cu autoritățile administrației publice locale și județene, prioritățile de dezvoltare teritorială, c) dispune, în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență, măsurile care se impun pentru prevenirea și gestionarea acestora și folosește în acest sens sumele special prevăzute în bugetul propriu cu această destinație, d) utilizează, în calitate de șef al protecției civile, fondurile special alocate de la bugetul de stat și baza logistică de intervenție în situații de criză, în scopul desfășurării în bune condiții a acestei activități, e) asigură realizarea planului de măsuri pentru integrare europeană și intensificarea relațiilor externe, f) dispune măsuri de aplicare a politicilor naționale hotărâte de Guvern și a politicilor de integrare europeană, g) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu instituții similare din țară și din străinătate, în vederea promovării intereselor comune, având pe lângă acestea și alte atribuții prevăzute de lege sau însărcinări date de Guvern. Se observă mai bine în această reglementare rolul mai degrabă de coordonator, nu de conducător, al prefectului pentru autoritățile deconcentrate, care își desfășoară activitatea în fiecare județ, în scopul asigurării implementării programului de guvernare stabilit de guvern. Chiar dacă legea folosește termenul „conduce”, în realitate serviciile deconcentrate ale administrației publice din sfera administrației ministeriale sunt

⁴² A se vedea în acest sens Fodor Elena-Mihaela, “Stability of Public Office, a Current Principle?”, 2013, *The Juridical Current Journal*, vol. 54, nr. 3, pp. 13-20.

⁴³ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr. 658 din 21 iulie 2004 și republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr. 225 din 24 martie 2008.

⁴⁴ Ortografierea cuvintelor (cu majusculă sau nu) urmărește în articol ortografierea folosită în actele normative succesive în care apare noțiunea la care se face referire în text.

⁴⁵ În urma revizuirii Constituției în anul 2003 s-a cristalizat diferența între noțiunile de descentralizare și deconcentrare, termenul de serviciu deconcentrat denumind o structură organizată la nivel local care este subordonată unei autorități centrale.

conduse fiecare de autoritatea centrală căreia îi este subordonat serviciul, nefiind posibilă o dublă subordonare, atât față de autoritatea centrală a administrației publice a cărei serviciu deconcentrat este, cât și față de prefect. Rolul prefectului este acela de a armoniza activitățile acestora în scopul implementării la nivelul județului a Programului de guvernare.

Tot prin Legea nr. 340/2004 a fost creată Instituția prefectului, având personalitate juridică și buget propriu destinat activității prefectului.

Statutul de înalt funcționar public al prefectului a fost preluat și în forma inițială a Codului administrativ (OUG nr. 57/2019). Recent însă, prin dispozițiile OUG nr. 4/2021 s-au modificat dispozițiile art. 250 din Codul administrativ, la alin. 1 prevăzându-se expres că „Funcțiile de prefect și de subprefect sunt funcții de demnitate publică”.

Au existat discuții cu privire la relația dintre statutul prefectului (funcționar public sau demnitar public) și atribuțiile sale de tutelă administrativă. În Nota de fundamentare a O.U.G. nr. 4/2021⁴⁶, cu referire la legislația care reglementează statutul prefectului/subprefectului de înalt funcționar public, se sublinia că aceasta nu se corelează cu rolul prefectului de reprezentant al Guvernului pe plan local, rol definit de Constituția României,⁴⁷ republicată, la art. 123 alin. (2) și nici cu specificul și cutumele administrației publice, care într-o formă sau alta, a încercat să alinieze prefectul/subprefectul la modificările produse la nivel politic. În doctrină, fie s-a apreciat anterior că ar fi cazul să se armonizeze legislația cu „cutumele” despre care vorbește Nota de fundamentare,⁴⁸ fie au fost salutate modificările legislative cu rol armonizator.⁴⁹ Dacă anterior făceam referire în publicațiile noastre la faptul că aplicarea dispozițiilor legislative în spiritul lor sporește încrederea în administrația publică, am adăuga acum că statutul de demnitar public al prefectului facilitează aplicarea Programului de guvernare, act eminent politic, la nivelul județelor și al municipiului București.

Activitățile desfășurate de prefect au fost grupate de Codul administrativ în două texte diferite. Un prim text, al art. 249, cuprinde în primele patru alineate dispoziții privind „rolul prefectului”: „(1) Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local. (2) Prefectul conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale. (3) Prefectul asigură conducerea comitetelor județene pentru situații de urgență. (4) Prefectul asigură verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale și poate ataca în fața instanței de contencios administrativ actele acestora pe care le consideră ilegale”. În art. 252 sunt prevăzute „categoriile de atribuții ale prefectului” astfel: „a) atribuții privind asigurarea implementării la nivel local a politicilor guvernamentale și respectării ordinii publice, b) atribuții în exercitarea rolului constituțional de conducere a serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, c) atribuții privind verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale și atacarea actelor administrative ale acestor autorități pe care le consideră ilegale, d) atribuții de îndrumare, la cererea autorităților administrației

⁴⁶ Documentul este disponibil online la adresa <https://gov.ro/ro/guvernul/procesul-legislativ/note-de-fundamentare/nota-de-fundamentare-oug-nr-4-27-01-2021&page=2>, consultat la 25 ianuarie 2022.

⁴⁷ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr. 233 din 21 noiembrie 1991, revizuită și republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr. 767 din 31 octombrie 2003.

⁴⁸ Vedinaș Verginia, Vedinaș Ioan-Laurențiu, *Caznele legiferării sau despre codificarea dreptului, în general, și a dreptului administrativ, în particular*, în Bălan Emil, Iftene Cristi, Troanță Dragoș, Văcărelu Marius (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice*, p. 46, Fodor Elena-Mihaela, “Stability of Public Office, a Current Principle?”, *op.cit.*

⁴⁹ Niță Anca, “Prefectul demnitar public versus prefectul înalt funcționar public – o dispută cu evoluție sinuoasă”, *Universul Juridic*, 2021, nr. 3, pp. 46-57.

publice locale, privind aplicarea normelor legale din sfera de competență, e) atribuții în domeniul situațiilor de urgență, pe lângă acestea prefectul îndeplinind și alte atribuții prevăzute la art. 258 din prezentul cod și de alte legi organice”. Apoi, în art. 253-258, sunt detaliate atribuțiile descrise de art. 252, evidențiindu-se și mai bine rolul de implementare a Programului de guvernare al guvernului.

În ce privește rolul de „conducător” al serviciilor publice deconcentrate sunt valabile aceleași observații cu privire la termenul „conduce” folosit în Legea nr. 340/2004. De altfel, dispozițiile art. 267 alin. (6) sunt edificatoare cu privire la rolul prefectului, de data aceasta în cadrul colegiului prefectural⁵⁰, de armonizare a activității acestora pentru a implementa la nivelul județului Programul de guvernare: „Atribuțiile colegiului prefectural privesc armonizarea activității serviciilor publice deconcentrate care au sediul în județul respectiv, precum și implementarea programelor, politicilor, strategiilor și planurilor de acțiune ale Guvernului la nivelul județului sau al localităților acestuia, respectiv la nivelul municipiului București, după caz, și sunt reglementate prin hotărâre a Guvernului”.

4. Controlul de legalitate exercitat de prefect asupra actelor autorităților administrației publice locale

Toate actele normative care au avut ca obiect de reglementare administrația publică locală, adoptate după anul 1990, au menționat atribuția de control de tutelă administrativă a prefectului asupra actelor administrației publice locale. Pentru ca prefectul să poată exercita acest control, aceleași acte normative conțineau prevederi privind obligativitatea autorităților locale de a comunica prefectului actele în termen de 10 zile de la adoptare. În cazul în care prefectul consideră că vreunul din actele adoptate/emise de o autoritate a administrației publice locale este nelegal el are posibilitatea de a sesiza instanța competentă cu solicitarea de anulare în tot sau în parte a aceluia act. Este evident, în concordanță cu cele discutate anterior, că instanța de contencios administrativ va putea realiza doar un control de legalitate a actului administrativ atacat, nu și unul de oportunitate. Se poate observa că dispozițiile legislative române au fost și sunt în concordanță cu cele europene privind controlul actelor autorităților administrației publice locale, art. 8 pct. 2 teza I din Carta europeană a autonomiei locale, ratificată de România prin Legea nr. 199/1997 statuând că: “Orice control administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale nu trebuie să privească, în mod normal, decât asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale”.⁵¹

Discuții în doctrină și jurisprudență au existat cu privire la sfera de cuprindere a actelor administrative care intră sub incidența dispozițiilor privind tutela administrativă din două perspective: care sunt categoriile de acte și care sunt autoritățile ale căror acte intră în sfera de control de tutelă administrativă exercitat de prefect.

Actele care intră în sfera controlului de tutelă administrativă exercitat de prefect

Toate actele normative privind administrația publică locală, cât și Legea nr. 340/2004 privind prefectul și Constituția României adoptată în 1991⁵² au făcut referire la atribuția prefectului de a

⁵⁰ Potrivit dispozițiilor art. 267 alin. 1 colegiul prefectural este compus din prefect, subprefect, secretarul general al instituției prefectului și conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale, care sunt organizate sau au sediul în județul respectiv sau în municipiul București, după caz.

⁵¹ Profiroiu Alina-Georgiana, Titirișcă Cristina, „Unele considerații asupra controlului exercitat de prefect asupra colectivităților locale”, 2016, *Revista Transilvană de Științe Administrative*, vol. 39, nr. 2, pp. 168-183.

⁵² Cu privire la dispozițiile precise ale Constituției vom reveni în legătură cu determinarea autorităților ale căror acte cad sub incidența controlului de tutela administrativă exercitat de prefect, în cap. 4.2.

verifica legalitatea „actelor” administrației publice locale. Or, autoritățile administrației publice locale au competența de a adopta/emite nu doar acte administrative ci și acte juridice civile sau care reglementează relații de muncă. În timp, au apărut soluții contrare privind sfera de cuprindere a noțiunii de „acte” supuse controlului de tutelă administrativă exercitat de prefect, fiind necesară intervenția Înaltei Curți de Casație și Justiție (ICCJ), care s-a pronunțat prin mecanismul dezlegării unei chestiuni de drept, prevăzut de art. 520-521 din Codul de procedură civilă.⁵³ Prin Decizia nr. 11/2015, ICCJ a decis că: *„În interpretarea dispozițiilor art. 3 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, coroborate cu dispozițiile art. 63 alin. (5) lit. e și art. 115 alin. (2) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 19 alin. (1) lit. a și lit. e din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 123 alin. (5) din Constituție, prefectului îi este recunoscut dreptul de a ataca în fața instanței de contencios administrativ actele administrative emise de autoritățile administrației publice locale, în înțelesul prevederilor art. 2 alin. (1) lit. c din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare”.*

Pentru a ajunge la această concluzie, ICCJ a luat în considerare cele reținute de Curtea Constituțională a României (CCR) în Decizia nr. 1353 din 10 decembrie 2008,⁵⁴ în care se arată că *„Dreptul de tutelă administrativă al prefectului se referă la controlul asupra actelor administrative ale autorităților publice locale, întrucât acestea sunt emise în regim de putere publică, iar prefectul este, așa cum prevede art. 1 alin. (3) din Legea nr. 340/2004, «garantul respectării legii și a ordinii publice la nivel local». Recunoașterea posibilității prefectului de a ataca în instanță alte acte decât cele administrative ar conduce la încălcarea de către acesta a principiului constituțional al autonomiei locale”.* S-a mai făcut referire la faptul că actele normative stabilesc competența instanței de contencios administrativ pentru soluționarea acțiunii prefectului prin care se solicită anularea în tot sau în parte a actelor apreciate ca fiind nelegale, or, potrivit prevederilor art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, prin contencios administrativ se înțelege *„activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim”.* Totodată, dispozițiile art. 19 alin. 1 lit. e) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului (în vigoare la data deciziei CCR), arată că printre atribuțiile prefectului se numără verificarea legalității *actelor administrative* ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului. Prin urmare, concluzia ICCJ a fost rezultatul coroborării concluziilor CCR cu cele ale actelor normative privind competența instanțelor de judecată și atribuțiile prefectului, fiind lăsate în afara competenței prefectului de a exercita un control de tutelă administrativă orice acte emise de autoritățile publice locale în afara celor administrative în sensul definiției Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

În opinia noastră, concluzia ICCJ conținută în Decizia nr. 11/2015 pronunțată în dezlegarea unei chestiuni de drept susține ideea că acțiunea prefectului poate viza și acte administrative asimilate, respectiv refuzul nejustificat și tăcerea administrației, având în vedere *competențele sale generale de a veghea la respectarea legii în activitatea administrației publice locale.* Codul administrativ (OUG 57/2019), arată în art. 253 intitulat *„Atribuții privind asigurarea implementării*

⁵³ Adoptat prin Legea nr. 134/2010, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr. 485 din 15 iulie 2010, republicare I în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr. 545 din 03 august 2012, republicare II în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr. 247 din 10 aprilie 2015.

⁵⁴ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 884 din 29 decembrie 2008.

la nivel local a politicilor guvernamentale și respectării ordinii publice” că „În exercitarea atribuțiilor prevăzute la art. 252 alin. (1) lit. a), prefectul: a) asigură monitorizarea aplicării unitare și respectării Constituției, a legilor, a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului, precum și a celorlalte acte normative de către autoritățile administrației publice locale și serviciile publice deconcentrate, la nivelul județului, respectiv al municipiului București”. Dispoziții similare se regăseau și în Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale (art. 134 alin. 1 lit. a)). În baza acestor ultime dispoziții Tribunalul Cluj a hotărât, spre exemplu, că este admisibilă acțiunea prefectului prin care acesta a cerut constatarea refuzului nejustificat și obligarea primarului să convoace ședințele lunare ale consiliului local.⁵⁵

ICCJ, prin Decizia nr. 26 din 10 octombrie 2016 pronunțată pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, a fost chemată să se pronunțe asupra interpretării sistematice a prevederilor art. 3 din Legea nr. 554/2004, prin raportare la dispozițiile art. 123 alin. (5) din Constituția României și la prevederile art. 19 alin. (1) lit. a) și e) din Legea nr. 340/2004. Speța în baza căreia s-a operat sesizarea viza în concret posibilitatea prefectului de a înainta o acțiune în contencios administrativ pentru a obliga consiliul local să introducă pe ordinea de zi un proiect de hotărâre privind încetarea de drept a mandatului unui consilier. ICCJ a concluzionat că „Dispozițiile art. 3 «Tutela administrativă» din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, se interpretează în sensul că prefectul nu poate ataca în fața instanțelor de contencios administrativ refuzul [asimilat unui act administrativ, potrivit dispozițiilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004] consiliului local de a pune pe ordinea de zi a ședinței și de a lua act de încetarea de drept a mandatului de consilier local înainte de termen, refuz exprimat la cererea prefectului adresată potrivit atribuțiilor reglementate de dispozițiile art. 19 alin. (1) lit. a) și e) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată, cu modificările și completările ulterioare”. Este de remarcat faptul că ICCJ a analizat posibilitatea acțiunii prefectului împotriva refuzului consiliului local de a aplica prevederile Legii nr. 215/2001 numai din perspectiva textelor de lege care fac referire la atribuția de tutelă administrativă a prefectului, adică la obligația de a verifica actele administrative propriu-zise și a solicita instanței de contencios administrativ anularea celor apreciate ca fiind nelegale. ICCJ nu a analizat și nu s-a referit în motivarea deciziei la atribuția prefectului de a veghea la aplicarea Constituției și a legilor, pe care Tribunalul Cluj a avut-o în vedere în pronunțarea sentinței civile nr. 793/2003. O asemenea acțiune ar fi în competența instanței de contencios administrativ prin aplicarea dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 pe care le-am reprodus în cap. 4.1.

Astfel, în opinia noastră, rămâne valabilă interpretarea potrivit căreia prefectul poate înainta o acțiune în contencios administrativ împotriva unei autorități a administrației publice locale, întemeiată pe refuzul acesteia de a respecta dispozițiile Constituției sau ale unei legi. Acest drept nu se întemeiază însă pe dispozițiile care reglementează atribuțiile sale de tutelă administrativă, ci pe cele care reglementează obligația sa de a veghea la respectarea și aplicarea Constituției și legilor. În lipsa unei asemenea posibilități, aceste din urmă dispoziții ar rămâne golite de conținut, prefectul neavând la îndemână mijloace concrete de acțiune.

⁵⁵ Tribunalul Cluj, secția comercială și contencios administrativ, sentința civilă nr. 793/2003, definitivă și irevocabilă, nepublicată. Pentru comentarii a se vedea Fodor Elena-Mihaela, “Admisibilitatea acțiunii privind obligarea autorității publice la îndeplinirea unei atribuții prevăzute de lege. Instanța competentă să soluționeze acțiunea”, 2003, *Fiat Justitia*, nr. 2, pp. 36-47 și Fodor Elena-Mihaela, *Raporturile juridice date în competența instanțelor de contencios administrativ conform Legii nr. 554 din 2004*, în *Al II-lea Simpozion Național de Teoria Generală a Statului și Dreptului. Raporturile Juridice*, Editura Argonaut, Cluj-Napoca, 2006, pp. 155-164.

Autoritățile publice locale ale căror acte administrative intră în sfera controlului de tutelă administrativă exercitat de prefect

Această discuție a fost generată de câteva discrepanțe legislative care s-au succedat în timp și, din nefericire există și în prezent.

După căderea regimului comunist, în decembrie 1989, la data de 21 noiembrie 1991 Adunarea Constituantă adopta Constituția României. Aceasta introducea controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect în art. 122⁵⁶ alin. 4 care prevedea: „*Prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal*”. Din art. 120 și 121 reieșea că autoritățile administrației publice locale sunt *consiliile locale, consiliile județene și primarul*. Limitarea la aceste trei autorități provine din organizarea administrativă stabilită prin Legea nr. 57 din 1968 de organizare și funcționare a consiliilor populare.⁵⁷ Conform acestei legi, *consiliile populare* (organizate în comune, orașe, municipii și județe) erau organe locale ale puterii de stat, alese prin vot universal, egal, direct și secret, prin care poporul exercita puterea de stat în județe, municipiul București și sectoarele acestuia, celelalte municipii, orașe și comune. Aceste consilii își alegeau comitete executive și președinții acestor comitete. *Președinții comitetelor și birourilor executive ale consiliilor populare municipale, orașenești și comunale erau, în același timp, primarii municipiilor, orașelor și comunelor*.

Această lege, aflată în vigoare în perioada redactării Constituției adoptate în anul 1991, contura prin urmare trei autorități ale administrației publice locale: consiliul local (comunal, orașenesc, al municipiilor), primarul și consiliul județean. Acesta credem că este motivul pentru care la redactarea și adoptarea Constituției s-au preluat aceste autorități care au fost menționate și în legătură cu atribuția de tutelă administrativă a prefectului.

Concomitent aproape cu Constituția, a fost elaborată și a intrat în vigoare Legea nr. 69/1991, a administrației publice locale (Constituția a fost publicată în Monitorul Oficial al României la 21 noiembrie 1990 iar Legea nr. 69/1991 la 26 noiembrie 1991). Această lege abroga prevederile Legii nr. 57/1968, conturând o altă organizare a administrației publice locale. Chiar dacă legea prevedea că „*autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe sînt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive*” (art. 5) din alte dispoziții se contura și existența unei alte autorități a administrației publice locale. Astfel, potrivit dispozițiilor art. 55: „*Consiliul județean este autoritate a administrației publice județene*” și „*alege, pe durata mandatului sau, o delegație permanentă compusă din 5-7 consilieri, președintele și vicepreședintele consiliului*” (art. 63). Despre președintele consiliului județean art. 66 arăta că : „*este șeful administrației publice județene și răspunde de buna funcționare a administrației județului*”. Conform art. 68: „*Președintele consiliului județean emite dispoziții cu caracter individual*”. Se observă că din vechea lege s-au păstrat consiliile locale și județene ca autorități publice locale. În ce-l privește pe primar, acesta este în continuare o autoritate a administrației publice locale, chiar mai bine conturată cu cât nu mai era ales de consiliul local ci, prin vot direct, de către cetățenii localității (art. 37-38). Apar însă modificări semnificative în ce-l privește pe președintele consiliului județean. El rămâne să fie ales de consiliul județean, *dar i se conferă posibilitatea de a emite acte administrative cu caracter individual*. Vedem că, pe de o parte, dispozițiile legii (în gândirea tributară vechii legislații) nu îl desemnează și pe președintele consiliului județean ca fiind o „*autoritate publică*” locală, deși, pe de altă parte, îi conferă dreptul de a emite acte administrative unilaterale cu caracter individual.

⁵⁶ Devenit art. 123 alin. 5 în forma republicată a Constituției.

⁵⁷ Publicată în Buletinul Oficial, nr. 168 din 26 decembrie 1968 și republicat în Buletinul Oficial, nr. 96 din 03 octombrie 1980.

Concomitent, Legea nr. 69/1991 prevedea în art. 100 lit. b) printre atribuțiile prefectului: „exercită controlul cu privire la legalitatea actelor administrative ale *autorităților publice locale și județene*”. Și în art. 101 se prevedea că: „În exercitarea controlului cu privire la legalitatea actelor adoptate și emise de *autoritățile administrației publice locale și județene*, cu excepția celor de gestiune curentă, prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, actele acestora, dacă le consideră ilegale”.

Discrepanța dintre dispozițiile Constituției și cele ale Legii nr. 69/1991 și neclaritatea cu privire la care sunt autoritățile administrației publice locale care emit acte administrative și care sunt emitenții actelor administrative a căror legalitate poate fi controlată de prefect, este sesizată în anul 1996. Prin Legea nr. 24/1996⁵⁸ se modifică textul art. 101 al Legii nr. 69/1991, acesta urmând să aibă următorul conținut: „În exercitarea controlului cu privire la *legalitatea actelor autorităților administrației publice locale și județene*, prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, actele acestora, *precum și pe cele ale președintelui consiliului județean*, cu excepția celor de gestiune curentă, dacă le consideră ilegale”. Conștient acum de faptul că, potrivit Constituției, autoritățile administrației publice locale sunt consiliul local, consiliul județean și primarul, legiuitorul a dorit să fie evident faptul că actele președintelui consiliului județean trebuie incluse în sfera de control a prefectului deoarece nicio altă autoritate administrativă nu putea controla legalitatea acestora.

Apoi, Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale a preluat în art. 134 alin. 1 lit. b) și art. 135 alin. 1 referirea la actele *autorităților administrației publice locale și ale președintelui consiliului județean*, în legătură cu atribuțiile de tutelă administrativă ale prefectului.

Din nefericire, Adunarea Constituantă nu a fost la fel de atentă și ca urmare, cu ocazia revizuirii în anul 2003 a Constituției României, când ar fi putut include și președintele consiliului județean în rândul autorităților administrației publice locale, a lăsat nemodificate textele articolelor 120, 121 și 122, devenite în forma republicată după revizuire art. 121, 122 și 123. Această lipsă de atenție nu a fost lipsită de consecințe, cu atât mai mult cu cât prin Legea nr. 35/2008⁵⁹, care a modificat Legea nr. 67/2004⁶⁰ pentru alegerea autorităților administrației publice locale, statutul de autoritate a administrației publice locale a președintelui consiliului județean a fost consolidat, el urmând a fi ales prin vot direct de către cetățeni. Deși s-a mai revenit pe parcurs la formula alegerii președintelui consiliului județean de către membrii acestui consiliu (prin Legea nr. 115/2015⁶¹) începând din anul 2019, prin OUG nr. 40/2019, s-a ajuns din nou la alegerea președintelui consiliului județean prin vot direct.

În ce privește evoluția dispozițiilor normative privind controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect, forma inițială a Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului menționa la art. 24 alin. 1 lit. f) că prefectul „verifică legalitatea actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale și județene, cu excepția actelor de gestiune, iar la art. 26 alin. 1 că: „În exercitarea atribuției cu privire la verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale ori județene, prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, aceste acte, dacă le consideră nelegale, cu excepția actelor de gestiune”. Această referire generică la „autorităților administrației publice locale ori județene” era în concordanță cu prevederile Legii nr. 554 adoptată în același an, care prevedea în art. 3 alin. 1 că „Prefectul poate ataca, în termenele prevăzute la art. 11, în fața

⁵⁸ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr. 76 din 13 aprilie 1996.

⁵⁹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr. 196 din 13 martie 2008.

⁶⁰ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr. 271 din 29 martie 2004 și republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr. 333 din 17 mai 2007.

⁶¹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr. 349 din 20 mai 2015.

instanței de contencios administrativ, actele emise de autoritățile administrației publice locale, dacă le consideră nelegale”. Prin OUG nr. 179/2005⁶², lit. f) din alin. 1 al art. 24 a fost modificată în sensul că prefectul: „verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului”, textul art. 26 alin. 1 fiind modificat corespunzător. S-a eliminat astfel în mod explicit posibilitatea ca prefectul să exercite atribuțiile sale de tutelă administrativă și în raport cu actele consiliului județean. Această perspectivă se afla la acel moment în contradicție cu dispozițiile art. 30 alin. (3) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor⁶³, unde se menționa expres competența prefectului de a exercita atribuțiile de tutelă administrativă și asupra actelor președintelui consiliului județean. Aspectul a fost menționat de CCR în Decizia nr. 747 din 4 noiembrie 2015 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind completarea unor prevederi ale Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și a unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului.⁶⁴ Curtea nu s-a pronunțat pe motivele intrinseci invocate în sesizare cu privire la constituționalitatea dispoziției din legea de modificare, prin care se cuprindeau în sfera actelor ce puteau fi verificate de prefect, în baza atribuțiilor de tutelă administrativă, a dispozițiilor președintelui consiliului județean, sesizarea fiind admisă pentru motive extrinseci de neconstituționalitate.⁶⁵

Ultima formă menționată a art. 24 alin. 1 lit. f) și art. 26 alin. 1 din Legea nr. 340/2004 a rămas neschimbată până la abrogarea legii prin intrarea în vigoare a Codului administrativ. În acest context, au existat instanțe care au apreciat că prefectul nu are calitatea de a sesiza instanța de judecată cu o cerere vizând legalitatea unui act administrativ emis de președintele consiliului județean⁶⁶. Alte instanțe au considerat însă că actele președintelui consiliului județean sunt incluse în sfera actelor supuse controlului prefectului în temeiul atribuțiilor de tutelă administrativă. În Decizia nr. 2630/2011 a Curții de Apel București, secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal⁶⁷ s-a arătat că art. 3 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ „are o formulare clară (situație care exclude orice interpretare a sa, inclusiv interpretarea restrictivă adoptată de instanța de fond), conferind prefectului dreptul de a ataca (legitimare procesuală activă), în măsura în care le consideră nelegale, toate actele emise de autoritățile administrației publice locale, în categoria cărora intră și actele președintelui consiliului județean, în raport de prevederile art.1 alin.2 lit.e, art.25 și art.106 din Legea administrației publice locale nr.215/2001, republicată”.⁶⁸ Instanța a mai argumentat soluția sa cu dispozițiile Legii nr.67/2004, republicată, pentru alegerea autorităților administrației publice locale, de unde rezulta că președintele consiliului județean este o autoritate executivă a administrației publice locale aleasă prin vot direct. Instanța a observat cu un anume ton de reproș, pe bună dreptate, că lipsa de referire la actele președintelui consiliului

⁶² Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr.1142 din 16 decembrie 2005.

⁶³ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 164 din 2 aprilie 2001.

⁶⁴ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 922 din 11 decembrie 2015.

⁶⁵ Articolele din Codul administrativ (OUG nr. 57/2019) care includeau actele președintelui consiliului județean în sfera de control a controlului de tutelă administrativă exercitat de prefect au fost criticate pentru neconstituționalitate de Președintele României, pe calea excepției de neconstituționalitate. Nici de data aceasta CCR nu a ajuns să se pronunțe pe fondul problemei, Codul administrativ fiind declarat neconstituțional în ansamblul său pentru motive extrinseci prin Decizia nr. 681 din 6 noiembrie 2018 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr. 190 din 11 martie 2019.

⁶⁶ În acest sens a se vedea Tribunalul Teleorman, completul specializat pentru contencios administrativ și fiscal, sentința civilă nr.32/19.01.2011, nepublicată.

⁶⁷ Documentul este disponibil online la adresa <https://idrept.ro/DocumentView.aspx?DocumentId=00110589-2009-10-06&DisplayDate=2009-10-06>, consultat la 25 ianuarie 2022.

⁶⁸ Este vorba de textele de lege prin care președintele consiliului județean era desemnat ca fiind autoritate executivă a administrației publice locale.

județean în cuprinsul dispozițiilor art. 19 alin 1 din forma republicată a Legii nr. 340/2004 *„reprezintă simple lacune legislative (caracteristic pentru actele emise de puterea legiuitoare)”* ca urmare a succesiunii dispozițiilor normative ulterior revizuirii Constituției, prin care s-a conturat calitatea de autoritate a administrației publice locale a președintelui consiliului județean și *lipsei de corelare între toate actele normative sub acest aspect.*

Lipsa de corelare s-a păstrat, din păcate, în cuprinsul Codului administrativ care a abrogat dispozițiile Legii nr. 340/2004 și ale Legii nr. 90/2001. Astfel, după ce în art. 196 intitulat *„Tipurile de acte administrative”* se arată în alin. 1 că: *„În exercitarea atribuțiilor ce le revin, autoritățile administrației publice locale adoptă sau emit, după caz, acte administrative cu caracter normativ sau individual, după cum urmează: a) consiliul local și consiliul județean adoptă hotărâri; b) primarul și președintele consiliului județean emit dispoziții”,* în art. 200 intitulat *„Verificarea legalității actelor administrative”* se arată că: *„Dispozițiile primarului, hotărârile consiliului local și hotărârile consiliului județean sunt supuse controlului de legalitate exercitat de către prefect conform prevederilor art. 255⁶⁹”.* Aceeași formulare care exclude expres actele administrative ale președintelui județean o regăsim și în art. 255 *„Atribuții privind verificarea legalității”* care prevede la alin. 1 că *„Prefectul verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local și ale primarului”* și la alin. 2 că: *„Prefectul poate ataca actele autorităților prevăzute la alin. (1) pe care le consideră ilegale, în fața instanței competente, în condițiile legii contenciosului administrativ”.*

Pe de altă parte, în cuprinsul aceluiași Cod administrativ există dispoziții care susțin ideea că actele președintelui consiliului județean intră în sfera controlului de tutelă administrativă exercitat de prefect. Astfel, în art. 5 pct. 14.n) se arată că *„Președintele consiliului județean este autoritate executivă la nivelul unităților administrativ-teritoriale”* iar în art. 249 alin. 4 se arată că *„Prefectul asigură verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale”.* Totodată, în art. 197 alin. 1 se arată că: *„Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale comunică actele administrative prevăzute la art. 196 alin. (1)⁷⁰ prefectului în cel mult 10 zile lucrătoare de la data adoptării, respectiv emiterii”,* printre acestea fiind și dispozițiile președintelui consiliului județean.

Ultimele trei texte de lege menționate confirmă, fără urmă de îndoială, că prin Codul administrativ, lege organică, președintelui consiliului județean i s-a consolidat și confirmat statutul de autoritate a administrației publice locale, actele administrative emise de acesta intrând în sfera de control de tutelă administrativă exercitat de prefect. Este evident în același timp, din păcate, că în realizarea Codului administrativ au fost comasate texte din legislația anterioară fără ca legiuitorul să se îngrijească de corelarea acestora, cu toate că scopul declarat al adoptării acestui scop a fost tocmai unificarea și armonizarea legislației.

Rămâne evident faptul că actele președintelui consiliului județean, fiind producătoare de efecte juridice, nu pot fi lăsate în afara oricărui control privind legalitatea lor. Pentru a fi respectat principiul autonomiei locale, singurul în măsură să verifice legalitatea acestor acte este prefectul, prin controlul de tutelă administrativă.

De-a lungul timpului după anul 1990, indiferent de actele normative care erau în vigoare, doctrina și jurisprudența au apreciat în majoritate că prefectul exercită controlul de tutelă

⁶⁹ Remarcăm formularea defectuoasă prin care art. 200 face referire doar la dispozițiile primarului în timp ce art. 255 vorbește despre *„actele administrative”* emise de acesta, incluzând aici și autorizațiile emise de primar ori alte acte administrative pe care le-ar emite în virtutea unor dispoziții din legi speciale.

⁷⁰ Aceeași remarcă privind formularea defectuoasă, având în vedere că art. 196 face referire doar la dispozițiile emise de primar și președintele consiliului județean, nu la toate actele administrative ce pot fi emise de aceștia în temeiul atribuțiilor conferite prin lege.

administrativă și asupra actelor administrative emise de președintele consiliului județean.⁷¹ Aceste aprecieri au fost însă bazate pe bunul simț, într-o notă forțată apreciindu-se că enumerarea autorităților administrației publice în Constituție⁷² din art. 121 și 122 nu este una exhaustivă, președintele consiliului județean fiind amintit în art. 123 alin 4 unde se precizează că „Între prefecți, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare”; chiar dacă în alin. 5 se precizează că „Prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal”, acest text nu exclude controlul de tutelă administrativă și asupra actelor președintelui consiliului județean, câtă vreme acesta este o autoritate a administrației publice locale.⁷³ Același autor conchide însă în final că „O interpretare contrară ar conduce la un statut privilegiat al președintelui consiliului județean în raport cu celelalte autorități ale administrației publice, ar face inutil controlul de legalitate exercitat de prefect și ar lipsi de substanță principiul legalității”, concluzie care în fapt invocă bunul simț.

În opinia noastră, pentru o legislație care să permită stabilitate și coerență, este necesar în primul rând o corelare a textelor normative, mai ales dacă este vorba de unele cu forță constituțională, interpretările bazate pe bun simț nefiind de dorit.

5. Studiu privind eficacitatea controlului de tutelă administrativă exercitat de prefect

Un studiu realizat în anul 2016, cu privire la procedura prealabilă în contenciosul administrativ, a investigat și efectele utilizării acestei proceduri în legătură cu controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect.⁷⁴

Conform dispozițiilor art. 7 alin. 1 al Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ „Înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual care i se adresează trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia. Pentru motive temeinice, persoana vătămată, destinatar al actului, poate introduce plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului”. Această solicitare, denumită „procedură prealabilă”, este o condiție prealabilă

⁷¹ În acest sens Apostol Tofan Dana, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, C.H. Beck, București 2014, p. 368, Dragoș Dacian, *Legea contenciosului administrativ, comentarii și explicații*, ediția a 2-a, C.H. Beck, București, 2009, pp. 142-143, Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 25/2019, pct. 37, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr.128 din 18 februarie 2019. În sens contrar, a se vedea Petrescu Rodica-Narcisa, *Drept administrativ*, Hamangiu, București, 2009, p. 250, autoarea apreciază că este nevoie de complinirea legislației (în contextul prevederilor din Legea nr. 340/2004 menționate în textul articolului).

⁷² Referirea se face la forma revizuită.

⁷³ Apostolache Mihai Cristian, *Chiar dacă este contestat, Președintele Consiliului Județean este o autoritate a administrației publice locale*, 2018, juridice.ro. Documentul este disponibil online la adresa <https://www.juridice.ro/601310/chiar-daca-este-contestat-presedintele-consiliului-judetean-este-o-autoritate-a-administratiei-publice-locale.html>, consultat la 26 ianuarie 2022.

⁷⁴ Este vorba de lucrarea de licență, realizată în cadrul Facultății de Drept din Cluj-Napoca a Universității Creștine „Dimitrie Cantemir”, cu tema „Procedura administrativă prealabilă în contenciosul administrativ”, având ca autoare pe studenta Vințelor Andrada, sub coordonarea conf. univ. dr. Fodor Elena-Mihaela. Parte din lucrare a fost publicată de autoare sub titlul „Studiu privind procedura administrativă prealabilă”, în *Revista juridică studențească*, 2016, pp. 90-106.

înaintării acțiunii în contencios administrativ pentru anularea unui act administrativ, în lipsa ei acțiunea urmând a fi respinsă.

În ce-l privește pe prefect, legislația a oscilat de-a lungul timpului în în legătură cu obligația lui de a parcurge această procedură. Legea nr. 69/1991, în forma sa inițială, nu prevedea nimic special despre procedura prealabilă în cazul acțiunilor introduse de prefect în urma controlului de tutelă administrativă. Legea nr. 29/1990⁷⁵ a contenciosului administrativ în vigoare la acea vreme nu cuprindea niciun fel de mențiuni cu privire la acțiunile prefectului. În forma republicată, art. 111 alin. 2 al Legii nr. 69/1990 preciza că prefectul va parcurge această procedură, cu 10 zile înaintea introducerii acțiunii. Legea nr. 69/1990 a fost abrogată prin intrarea în vigoare a Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale. Această din urmă lege prevedea în cuprinsul art. 135 alin. 2, cu referire la art. 50 alin. 2, că prefectul trebuie să efectueze procedura prealabilă în termenul de 5 zile care se scurgea între data comunicarea actului către prefect și data aducerii la cunoștința publică a respectivului act, motivând solicitarea sa ca actul să fie retras sau modificat.

Ulterior, a intrat în vigoare Legea nr. 554/2004, care a abrogat Legea nr. 29/1990. Art. 7 alin. 5 din această lege a înlăturat obligația efectuării procedurii prealabile de către prefect în cazul acțiunilor întemeiate pe controlul de tutelă administrativă, având în vedere că era vorba de acțiuni în contencios obiectiv, nu de o acțiune în care se invocă atingerea adusă unui drept propriu sau a unui interes legitim privat.⁷⁶ Totuși, efectuarea procedurii prealabile nu a fost interzisă, putând fi utilizată în cazurile în care prefectul aprecia că nu există pericolul ca întârzierea provocată de aceasta să producă efecte greu de înlăturat și se dorea suspendarea imediată a efectelor respectivelor acte (cum ar fi în cazul actelor administrative individuale prin care erau eliberați din funcție funcționari sau demnitari publici).⁷⁷

Studiul ale cărui rezultate le comentăm a avut în vedere activitatea prefectilor în perioada 2011 – 2013 cu scopul de a determina importanța și a eficacitatea controlului de tutelă administrativă, utilizând procedura prealabilă, facultativă pentru prefect.

Interogațiile de pornire ale studiului au fost: (1) Care este numărul actelor administrative considerate nelegale care sunt supuse procedurii prealabile? (2) În ce măsură actele supuse procedurii precontencioase sunt modificate / revocate de autoritățile emitente? (3) În ce măsură actele supuse controlului precontencios ajung în instanțele de contencios administrativ?

Pentru realizarea analizei cantitative a acestei cercetări a fost utilizată ca metodă de cercetare analiza de documente. A fost aleasă această metodă apreciindu-se că se poate acoperi o arie geografică mare (nivel național), pe o durată de 3 ani, cu costuri minime.

În eșantion au fost incluse toate județele din România, inclusiv municipiul București. Cercetarea s-a făcut la nivel național, avându-se în vedere fiecare Instituție a Prefectului din țară. Nu au răspuns chestionarelor trimise un număr de 4 județe.

⁷⁵ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr. 11 din 17 ianuarie 1990 și republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I-a, nr. 122 din 08 noiembrie 1990.

⁷⁶ Iorgovan Antonie, *Noua lege a contenciosului administrative. Geneză și explicații*, op. cit., p. 314.

⁷⁷ Introducerea imediată a acțiunii de către prefect are ca efect suspendarea efectelor actului contestat, potrivit dispozițiilor art. 123 alin. 5 din Constituție, text preluat în legislația privind controlul de tutelă administrativă realizat de prefect.

Tabelul nr. 1. Situația cumulată a eficacității procedurii prelabile în cadrul controlului de tutelă administrativă realizat de prefect în județe.

Acte administrative supuse procedurii prelabile de către prefect	Acte administrative modificate/revocate în urma procedurii prelabile	Acte administrative atacate la instanța de contencios administrativ
<i>Anul 2011</i>		
16.679	16.127 (96,69%)	522
<i>Anul 2012</i>		
16.199	15.668 (96,72%)	401
<i>Anul 2013</i>		
14.956	14.538 (97,20%)	434

Analiza rezultatelor a pus în evidență o conduită armonizată la nivelul județelor, complet distinctă însă de municipiul București, fapt care a făcut ca rezultatele obținute în legătură cu activitatea prefectului municipiului București să fie analizate separat în acest articol. Pentru județele care au răspuns chestionarului (în număr 37), sunt prezentate, în Tabelul nr. 1, rezultatele însumate pentru fiecare categorie, având în vedere că din rezultatele publicate în detaliu anterior a rezultat că modul de acțiune al prefectilor și răspunsul autorităților administrației publice locale a fost în același sens.

Se poate observa că într-un număr mare de situații prefectii au recurs la procedura prelabilă înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ.

În același timp, se observă că utilizarea procedurii prelabile, chiar dacă pentru prefect este o procedură opțională, s-a dovedit extrem de eficientă și utilă.

În peste 95% din cazuri plângerea prelabilă a prefectului a condus la revocarea/modificarea actelor administrative. În acest mod a fost evitată și încărcarea rolului instanțelor de contencios administrativ. Astfel numărul actelor administrative pentru care procedura s-a continuat în instanța de contencios administrativ a fost redus substanțial.

În Tabelul 2 sunt prezentate rezultatele studiului pentru municipiul București.

Tabelul nr. 2. Situația eficacității procedurii prelabile în cadrul controlului de tutelă administrativă realizat de prefect în municipiul București.

Acte administrative supuse procedurii prelabile de către prefect	Acte administrative modificate/revocate în urma procedurii prelabile	Acte administrative atacate la instanța de contencios administrativ
<i>Anul 2011</i>		
22.000	4 (0,018%)	4
<i>Anul 2012</i>		
48.864	2 (0,004%)	1
<i>Anul 2013</i>		
53.858	50 (0,09%)	37

Urmărind datele obținute pentru municipiul București se observă o conduită opusă față de județele țării, în sensul că, pe de o parte, deși prefectul a utilizat procedura prealabilă într-un număr mare de situații, autoritățile administrației publice locale au modificat/revocat în foarte mică măsură actele lor. Pe de altă parte însă, se observă că într-un număr aproape nesemnificativ de cazuri (raportat la cel al actelor pe care inițial le-a apreciat ca fiind nelegale și pentru care a realizat procedura prealabilă) prefectul municipiului București a continuat demersul său în instanță.

Se poate concluziona că, deși opțională, procedura prealabilă oferă prefectului posibilitatea de a înlătura pe cale administrativă actele administrative nelegale adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale, municipiul București fiind o excepție pentru perioada supusă studiului. Se evidențiază din concluziile studiului importanța controlului de tutelă administrativă. Numărul actelor administrative pe care prefectii le-au apreciat ca fiind nelegale nu este de neglijat, dacă luăm în considerare că nu în toate cazurile prefectii au recurs la procedura prealabilă, iar studiul prezentat a pornit de la numărul actelor pentru care această procedură a fost realizată.

6. Concluzii

O analiză asupra controlului legalității actelor administrative și a rolului prefectului în asigurarea legalității actelor administrative emise de autoritățile administrației publice locale conduce la câteva concluzii.

Condițiile de validitate ale actului administrativ rămân în România un subiect dezbătut pe cale doctrinară și jurisprudențială. Pentru structurile ierarhizate ale administrației publice modalitățile administrative de control intern și extern privind respectarea condițiilor de validitate nu sunt reglementate la modul general, în ce privește stabilirea condițiilor, autoritățile competente și rezultatele pe care un asemenea control l-ar putea avea.

În ce privește autoritățile administrației publice locale, legislația reglementează controlul de tutelă administrativă asupra actelor administrative adoptate sau emise de aceste autorități. Competența de a exercita un asemenea control revine prefectului. Modul de reglementare a acestei competențe răspunde dezideratului de a exista un control al Guvernului (indirect în acest caz) asupra legalității activității autorităților administrației publice locale, fără a se aduce atingere autonomiei acestor autorități. Această competență a prefectului s-a integrat armonios printre celelalte atribuții ce i-au fost conferite prin acte normative succesive.

Legislația nu este suficient de clară cu privire la sfera de cuprindere a actelor a căror legalitate poate fi verificată de prefect prin controlul de tutelă administrativă. În ce privește categoria actelor, ICCJ s-a pronunțat pe calea dezlegării unei chestiuni de drept în sensul că numai actele administrative pot face obiectul acestui control. Cu privire la posibilitatea prefectului de a ataca în instanță refuzul nejustificat al unei autorități a administrației publice locale, în opinia noastră aceasta există, nefiind însă întemeiată pe dispozițiile legislative referitoare la atribuția sa de a exercita tutela administrativă asupra acestor autorități, ci pe cele referitoare la atribuția de a veghea la aplicarea Constituției și a legii în județul în care își manifestă competența.

În ce privește emitenții actelor administrative supuse controlului, succedarea în timp a actelor normative a pus în evidență că legiuitorul nu a reușit încă să elaboreze o legislație armonioasă. Dispozițiile normative au fost insuficient de clare în ce privește statutul de autoritate a administrației publice locale a președintelui consiliului județean și de-a dreptul contradictorii în ce privește posibilitatea prefectului de a exercita controlul de tutelă administrativă asupra sa. Dacă în Codul administrativ s-a clarificat calitatea de autoritate a

administrației publice locale, au rămas în continuare contradictorii dispozițiile privind posibilitatea ca actele emise de președintele consiliului județean să fie supuse controlului de tutelă administrativă exercitat de prefect.

La nivelul județelor, studiul realizat cu privire la utilizarea procedurii prealabile în cursul controlului de tutelă administrativă a pus în evidență eficacitatea controlului exercitat de prefect, într-o proporție de peste 95% autoritățile administrației publice locale apreciind ca fiind corecte solicitările prefectului de a modifica/retrage actele administrative supuse controlului, pentru motivul că erau nelegale. Același studiu a evidențiat că, deși procedura prealabilă nu este obligatorie pentru prefect, prefectii aleg să recurgă la această procedură într-un număr mare de situații, cu consecința degrevării instanțelor de contencios administrativ de un număr semnificativ de procese. Concluziile reținute în cazul județelor, pentru perioada supusă studiului, nu s-au dovedit a fi aplicabile la nivelul municipiului București.

BIBLIOGRAFIE

1. Apostol Tofan Dana, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, C.H.Beck, București 2014.
2. Apostolache Mihai Cristian, *Chiar dacă este contestat, Președintele Consiliului Județean este o autoritate a administrației publice locale*, 2018, juridice.ro. Documentul este disponibil online la adresa <https://www.juridice.ro/601310/chiar-daca-este-contestat-presedintele-consiliului-județean-este-o-autoritate-a-administrației-publice-locale.html>, consultat la 26 ianuarie 2022.
3. Drăganu Tudor, *Actele de drept administrativ*, Editura științifică, București, 1959.
4. Dragoș Dacian, *Legea contenciosului administrativ, comentarii și explicații*, ediția a 2-a, C.H. Beck, București, 2009.
5. Fodor Elena-Mihaela, "Admisibilitatea acțiunii privind obligarea autorității publice la îndeplinirea unei atribuții prevăzute de lege. Instanța competentă să soluționeze acțiunea", 2003, *Fiat Justitia*, nr. 2, pp. 36-47.
6. Fodor Elena-Mihaela, "Controlul judecătoresc asupra puterii discreționare a administrației publice", 2006, *Caietul științific. Secțiunea pentru științe juridice și administrative*, nr. 8, pp. 637-648.
7. Fodor Elena-Mihaela, *Raporturile juridice date în competența instanțelor de contencios administrativ conform Legii nr. 554 din 2004*, în *Al II-lea Simpozion Național de Teoria Generală a Statului și Dreptului. Raporturile Juridice*, Editura Argonaut, Cluj-Napoca, 2006.
8. Fodor Elena-Mihaela, "The nullity of the administrative acts in Romanian law", 2012, *Caietul științific*, nr. 5, Republica Moldova, pp. 435-441.
9. Fodor Elena-Mihaela, "Stability of Public Office, a Current Principle?", 2013, *The Juridical Current Journal*, vol. 54, nr. 3, pp. 13-20.
10. Fodor Elena-Mihaela, "Considerations Regarding the Government Emergency Ordinance No. 55/2014 For Regulating Certain Measures Concerning the Local Public Administration", 2015, *The Juridical Current journal*, nr. 1 vol. 60, pp. 27-38.
11. Fodor Elena-Mihaela, "About three administrative procedure rules from a human rights perspective", 2016, *Law Review*, Volume VI, special issue. Documentul este disponibil online la adresa https://www.internationallawreview.eu/fisiere/pdf/Law-review_nunar_special_2017_PAGINAT_Fodor.pdf, consultat la 20 ianuarie 2022.
12. Fodor Elena-Mihaela, *Drept administrativ*, Editura Albastră, Cluj-Napoca, 2017.
13. Folillard Philippe, *Droit administratif*, Paradigme, Orléans, 2005.
14. Ionescu Romulus, *Drept administrativ*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1970.
15. Iorgovan Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ALLBECK, București, 2001.

16. Iorgovan Antonie, *Noua lege a contenciosului administrative. Geneză și explicații*, Roata, București, 2004.
17. Lebreton Gilles, *Droit administratif general*, ediția a 3-a, Dalloz, Paris, 2003.
18. Niță Anca, "Prefectul demnitar public versus prefectul înalt funcționar public – o dispută cu evoluție sinuoasă", *Universul Juridic*, 2021, nr. 3, pp. 46-57.
19. Petrescu Rodica-Narcisa, *Drept administrativ*, Editura Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001.
20. Petrescu Rodica-Narcisa, *Drept administrativ*, Hamangiu, București, 2009.
21. Profiroiu Alina-Georgiana, Titirișcă, Cristina, „Unele considerații asupra controlului exercitat de prefect asupra colectivităților locale”, 2016, *Revista Transilvană de Științe Administrative*, vol. 39, nr. 2, pp. 168-183.
22. Rivero Jean, Waline Jean, *Droit administratif*, ediția a 20-a, Dalloz, Paris, 2004.
23. United Cities and Local Governments, *Decentralization and local democracy in the world. First Global Report*, 2008, p. 132. Documentul este accesibil online la adresa https://www.goldi.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20EN.pdf, accesat la 05 decembrie 2022.
24. Vedel Georges, Delvolvé Pierre, *Droit administratif*, ediția a 7-a, Presses universitaires de France (P.U.F.), 1980.
25. Vedinaș Verginia, Vedinaș Ioan-Laurențiu, *Caznele legiferării sau despre codificarea dreptului, în general, și a dreptului administrativ, în particular*, în Bălan, Emil, Iftene, Cristi, Troanță, Dragoș, Văcărelu, Marius (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice*.
26. Vințeler Andrada, „Studiu privind procedura administrativă prealabilă”, 2017, *Revista juridică studențească*, 2016, pp. 90-106.

OMISIUNEA GUVERNULUI DE A ACȚIONA ÎN JURISPRUDENȚA ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE A ROMÂNIEI

Prof. univ. dr. habil. **Emilia Lucia CĂTANĂ**
Universitatea "Dimitrie Cantemir",
Tîrgu-Mureș, România
luciacatana@yahoo.fr

Rezumat

Una dintre temele de cercetare care ne-a preocupat în ultimii ani are în vedere inacțiunea administrației care, distinct de situația clasică reprezentată de pasivitatea de a răspunde cererilor particularilor, constă în omisiunea de a acționa în exercitarea competenței legale sau impuse de către ea însăși, care în alte state nu numai că este recunoscută, dar chiar beneficiază de un cadru normativ distinct. Rezultatele cercetărilor au evidențiat că această ipoteză a omisiunii administrației de a acționa nu beneficiază în dreptul român de un cadru normativ care să permită atacarea acesteia în contenciosul administrativ, ceea ce ne-a determinat să facem și o propunere de lege ferenda desprinsă în urma analizei întreprinse.

În acest context, studiul cuprinde rezultatele extinderii cercetărilor asupra practicii Înaltei Curți de Justiție și Casație a României, exemple din jurisprudența recentă demonstrând că judecătorul național a optat pentru competența instanței civile în soluționarea anumitor litigii în materia analizată.

Cuvinte cheie: omisiunea administrației de a acționa, tăcerea administrației, competența legală, contencios administrativ, contencios civil.

MANQUEMENT DU GOUVERNEMENT À AGIR DANS LA JURISPRUDENCE DE LA HAUTE COUR DE CASSATION ET DE JUSTICE DE ROUMANIE

Résumé

L'un des thèmes de recherche qui nous a préoccupés ces dernières années est l'inaction de l'administration, qui, en dehors de la situation classique représentée par la passivité à répondre aux demandes des individus, consiste dans l'omission d'agir dans l'exercice de la compétence juridique ou imposée par elle-même, ce qui dans d'autres États est non seulement reconnu, mais bénéficie même d'un cadre réglementaire distinct. Les résultats de la recherche ont montré que cette hypothèse de l'inaction de l'administration ne bénéficie pas en droit roumain d'un cadre normatif qui permettrait son attaque dans le contentieux administratif, ce qui nous a conduit à faire une proposition de loi ferenda dérivée de l'analyse entreprise.

Dans ce contexte, l'étude comprend les résultats de l'extension des recherches sur la pratique de la Haute Cour de Cassation et de Justice de Roumanie, des exemples de jurisprudence récente montrant que le juge national a choisi la compétence du tribunal civil pour résoudre certains litiges en la question.

Mots-clés: défaillance de l'administration, silence de l'administration, compétence judiciaire, contentieux administratif, contentieux civil

THE FAILURE OF THE ADMINISTRATION TO ACT IN THE CASE-LAW OF THE HIGH COURT OF CASSATION AND JUSTICE OF ROMANIA

Abstract

One of the research themes which has concerned us in recent years is the inaction of the administration which, apart from the traditional situation of passivity to meet the demands of individuals, is the failure to act in the exercise of legal or imposed competence by itself, which in other countries not only is recognized but also benefit from a separate regulatory framework. The research results have shown that this assumption of the Administration's failure to act does not benefit in Romanian law from a normative framework that would allow it to be attacked in the administrative court, which led us to make a legislative proposal.

In this context, the study includes the results of the extension of the research into the practice of the Romanian High Court of Cassation and Justice, examples from recent case law showing that the national judge has opted for the jurisdiction of the civil court in the settlement of disputes in the matter under consideration.

Keywords: *The failure of the administration to act, the silence of the administration, legal competence, administrative contentious, civil contentious.*

1. Introducere

În cadrul cercetărilor noastre din ultimii ani am pus constant în discuție omisiunea autorității publice de a acționa în exercitarea competenței legale sau a celei stabilite „din oficiu”, aceasta fiind o formă atipică a tăcerii administrației. Această problemă ne-a fost sugerată atât de cazuri constatate în practica administrației publice din România cât și de abordări doctrinare și soluții legislative regăsite în alte sisteme de drept, de unde ne-am inspirat pentru a o lansa, având în vedere că în sistemul de drept românesc nu se folosește¹. Fără a intra în detaliile acestor cercetări anterioare, arătăm doar că este vorba despre inacțiunea administrației care, distinct de situația clasică reprezentată de pasivitatea de a răspunde cererilor particularilor sau emiterea sau adoptarea unei măsuri tardive, constă în *omisiunea administrației de a acționa* în exercitarea competenței legale sau impuse de către ea însăși („din oficiu”), care, în alte state cum este cazul Spaniei, nu numai că este recunoscută, dar chiar beneficiază de un cadru normativ distinct².

În dreptul UE, observăm că este reglementată răspunderea statului privind acte sau omisiuni în cadrul exercitării autorității publice (*acta iure imperii*), sens în care la art. 1 din Regulamentul

¹ Am analizat tema în discuție, cu caracter de noutate la nivelul doctrinei române, în următoarele lucrări: monografia *Contenciosul actelor administrative asimilate*, publicată în anul 2017 la Editura C.H. Beck, București, România; studiul *Omisiunea autorității publice de a acționa în exercitarea competenței legale sau a celei stabilite „din oficiu” – formă atipică a tăcerii administrației*, publicat în numărul 3/2017 al revistei „Dreptul” (p. 149-157); în cursul de *Drept administrativ* publicat în anul 2017 la Editura C.H. Beck, București, România; de asemenea, dată fiind relevanța sa la nivel științific și practic, am reluat și analizat tema în ediția a doua a monografiei *Contenciosul actelor administrative asimilate*, revizuită și adăugită, publicată în anul 2019 la Editura C.H. Beck, București, România (p. 77-88) respectiv în lucrarea *Actul administrativ. Abordare teoretică și practică. O perspectivă interdisciplinară*, publicată în anul 2020 la Ed. C.H. Beck, București, România (p.37-52).

² „Ley 39 din 1 octombrie 2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, publicată în Boletín Oficial del Estado (B.O.E.) nr. 226 din 2 octombrie 2015.

nr. 1393/2007 al Parlamentului European și al Consiliului³ se prevede că acest regulament “nu se aplică, în special, în materie fiscală, vamală sau administrativă, nici în ceea ce privește răspunderea statului privind acte sau omisiuni în cadrul exercitării autorității publice (acta iure imperii)”. Referiri la această formă de răspundere a statului se fac și în legislația română, dispunându-se la art. 1026 alin.(2) din Codul de procedură civilă, Titlul X intitulat “Procedura cu privire la cererile de valoare redusă” că acest titlu nu se aplică în materie fiscală, vamală sau administrativă “și nici în ceea ce privește răspunderea statului pentru acte sau omisiuni în cadrul exercitării autorității publice” (s.n.).

Dacă un caz clasic al antrenării răspunderii statului privind acte în cadrul exercitării autorității publice este răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare, consacrată la art. 52 alin. (3) din Constituția României, republicată⁴, problema se pune în ceea ce privește răspunderea statului privind omisiuni în cadrul exercitării autorității publice. Sub acest aspect, potrivit prevederilor art. 11 alin. (1) din Directiva 85/337/CEE, regăsite în prezent în Directiva 2011/92/UE, ca urmare a codificării (republicării)⁵, se prevede la art. 11 alin. (1) că deciziile, acțiunile sau omisiunile autorității trebuie să poată face obiectul unei căi de atac în justiție pentru a fi „contestată legalitatea de fond sau de procedură” a acestora, fără a fi limitate în vreun mod mijloacele care pot fi invocate în susținerea unei astfel de căi de atac. Rezultă că, potrivit Directivei, pot face obiectul contenciosului administrativ, în sensul acesteia: **deciziile**, care, potrivit prevederilor art. 9 din Directivă, în forma actuală de redactare, includ „decizii privind acordarea sau refuzul aprobării” (s.n.), ceea ce înseamnă că această directivă are în vedere cazurile în care refuzul aprobării cererii îmbracă și forma unei decizii a autorității competente; **omisiunile autorității**, respectiv cele care „intră sub incidența dispozițiilor privind participarea publicului” prevăzute de directivă⁶.

În contextul conceptual, dar și al legislației și cazuisticii în materie, al omisiunii administrației de a acționa în exercitarea competenței legale sau a celei stabilite de către ea însăși, altfel spus „din oficiu”, am pus în discuție admisibilitatea și obiectul unei acțiuni în contencios administrativ împotriva omisiunii administrației de a acționa în realizarea

³ Regulamentul nr. 1393/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 noiembrie 2007 privind notificarea sau comunicarea în statele membre a actelor judiciare și extrajudiciare în materie civilă sau comercială („notificarea sau comunicarea actelor”) și abrogarea Regulamentului (CE) nr. 1348/2000 al Consiliului (JO L 324 10.12.2007, p. 79), modificat prin Regulamentul (UE) nr. 517/2013 al Consiliului din 13 mai 2013 de adaptare a anumitor regulamente și decizii în ceea ce privește libera circulație a mărfurilor, libera circulație a persoanelor, dreptul societăților comerciale, politica în domeniul concurenței, agricultura, siguranța alimentară, politica în domeniul veterinar și fitosanitar, politica în domeniul transporturilor, energia, fiscalitatea, statistica, rețelele transeuropene, sistemul judiciar și drepturile fundamentale, justiția, libertatea și securitatea, mediul, uniunea vamală, relațiile externe, politica externă, de securitate și apărare și instituțiile, având în vedere aderarea Republicii Croația (OJ L 158, 10.6.2013, p. 1–71).

⁴ Constituția României, republicată în M.of. nr. 767 din 31 octombrie 2003; doctrinar, a se vedea, O. Puie, *Răspunderea autorităților publice și a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ, precum și aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare*, în Dreptul, nr. 2/2007, pp. 92-112.

⁵ Având în vedere multiplele modificări și completări ulterioare ale Directivei 85/337/CEE, aceasta s-a codificat în anul 2012 prin Directiva 2011/92/UE, care reține la pct. 1 din preambul că, ținând cont de modificarea de mai multe ori și în mod substanțial a Directivei 85/337/CEE, este necesar, din motive de claritate și de raționalizare, să se codifice (republice) directiva menționată.

⁶ A se vedea, E.L.Cătană, *Actul administrativ. Abordare teoretică și practică. O perspectivă interdisciplinară*, op. cit., p.55.

competenței legale sau a celor stabilite „din oficiu”, respectiv dacă această situație beneficiază sau nu de un cadru normativ care să permită atacarea acesteia în contenciosul administrativ reglementat prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. O atare discuție implică clarificarea unor aspecte de ordin legislativ, dar și prin prisma jurisprudenței în materie și a dreptului comparat⁷. Rezultatele demersului de cercetare efectuat ne-au determinat să propunem ca, *de lege ferenda*, să se reglementeze în mod expres în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 acțiunea în contencios administrativ împotriva omisiunii administrației de a acționa în realizarea competenței legale sau a celei stabilite „din oficiu”⁸.

Mai mult, în lucrările mai recente⁹ am constatat că, în doctrina și jurisprudența franceză s-a conturat *teoria incompetenței negative a administrației*, prin care se înțelege *refuzul autorității de reglementare de a adopta normele de punere în executare a legii într-un termen rezonabil*, autoritatea de reglementare comportând *„obligația de a adopta într-un termen rezonabil măsurile care implică în mod necesar aplicarea legii”*¹⁰, caz în care instanța de contencios administrativ franceză *„poate anula refuzul autorității administrative de a lua astfel de măsuri, și poate să o oblige la publicarea textului necesar pentru punerea în aplicare a legii”*¹¹. Ne-am exprimat opinia că, în cazul omisiunii Guvernului de a acționa, concretizată în lipsa oricărui demers de a-și exercita competența legală privitoare la organizarea executării legii, obiectul acțiunii în contencios administrativ poate consta în obligarea autorității la elaborarea și publicarea textului necesar pentru punerea în aplicare a legii, cu preluarea modelului francez prezentat în exemplul jurisprudențial dat. Aceasta implică de *lege ferenda* și detalierea condițiilor, termenelor și obiectului acțiunii în toate cazurile de acest gen concretizate în omisiunea administrației de a acționa sau, după cum se exprimă doctrina franceză, incompetența negativă a administrației, care, așa cum am precizat, se cuvine a beneficia de un cadru normativ adecvat și în dreptul nostru intern, în realizarea unui contencios administrativ ca veritabilă *„garanție a drepturilor și libertăților cetățenilor împotriva eventualelor abuzuri ale autorităților publice”*¹².

Preocupați fiind de a continua cercetările în materia analizată, acest studiu analizează modul în care problematica pusă în discuție este reflectată în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție a României, atrăgându-ne atenția în special un exemplu recent de practică judiciară și anume Decizia nr. 448/2021 pronunțată de Secția I Civilă a acestei instanțe.

⁷ Idem, p.53.

⁸ Detalierea acestei propuneri legislative se regăsește în E.L. Cătană, *Contenciosul actelor administrative asimilate*, op. cit., 2017, p. 350-353, p. 480-481; E.L. Cătană, *Contenciosul actelor administrative asimilate*, ed. 2, op. cit., 2019, p. 377-379; de asemenea, a se vedea E.L. Cătană, *Omisiunea autorității publice de a acționa în exercitarea competenței legale sau a celei stabilite „din oficiu” – formă atipică a tăcerii administrației*, op.cit., p. 149-157.

⁹ E.L.Cătană, *Drept administrativ*, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, România, 2021, p.414-415.

¹⁰ „*l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application des lois*” – Consiliul de Stat, 28 iulie 2000, *Assoc. France nature environnement*, RFDA 2000, p. 1167, apud M. Lombard, G. Dumont, J. Sirinelli, *Droit administratif*, Dalloz, 11 éd., Paris, Franța, 2015., p. 242.

¹¹ „*Le juge peut alors annuler le refus de l'autorité de prendre de telles mesures, et lui enjoindre de publier le texte nécessaire à l'application de la loi*” – Consiliul de Stat, 7 iulie 2004, M. Danthony, cu privire la dispozițiile de punere în aplicare a Codului de Securitate socială francez (Code de la Sécurité sociale), apud M. Lombard, G. Dumont, J. Sirinelli, op. cit., p. 242-243.

¹² A se vedea, în acest sens, DCC nr. 137/1994 (M.Of. nr. 23 din 2 februarie 1995), apud E.L.Cătană, *Drept administrativ*, ed. 2, op.cit., p.414-415.

2. Decizia nr. 448 din 10 martie 2021 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție a României, Secția I Civilă: un reper jurisprudențial?

Pentru analiza modului în care se reflectă chestiunea analizată în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție, ne-a atras atenția Decizia nr. 448 din 10 martie 2021 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție a României, Secția I Civilă¹³.

O primă observație care se desprinde din analiza acestui exemplu jurisprudențial este aceea că Decizia nr. 448 din 10 martie 2021 este pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție a României ca instanță de recurs, fiind respins recursul într-un litigiu având ca obiect cererea reclamantei prin care a solicitat, în contradictoriu cu pârâțul Statul Român, prin Ministerul Finanțelor Publice, ca prin hotărârea ce se va pronunța să se dispună obligarea acestuia la plata sumei de 100.000 euro cu titlu de daune morale, sumă care reprezintă contravaloarea prejudiciului moral ce i-a fost produs prin atingerea adusă demnității sociale și prin discriminarea socio-economică în sens de "ranking", din cauza *tergiversării procedurilor și întârzierii excesive și nejustificate a acordării efective a sumelor cuvenite cu titlu de compensații bănești, cu caracter de ajutor de stat, cuvenite reclamantei potrivit art. 97 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 46/2008*¹⁴, pentru proprietarii de vegetație forestieră (păduri) care constituie arii protejate. Concret, ceea ce a solicitat reclamanta în fața instanței civile a fost *acordarea de despăgubiri pentru tergiversarea nejustificată a procedurilor de către autoritățile competente (în principal, Guvernul și ministerele implicate în procedura de avizare) care să asigure cadrul normativ adecvat acordării compensațiilor*.

A doua observație este aceea că soluția este dată de Secția Civilă a instanței supreme, iar nu de secția de contencios administrativ și fiscal. Din analiza considerentelor deciziei pronunțate se poate observa că instanța civilă a fost sesizată ulterior sesizării instanței de contencios administrativ și fiscal, care, într-un litigiu anterior, s-a pronunțat în sensul respingerii cererii reclamantei formulate pe calea contenciosului administrativ. Concret, se reține în considerentele Deciziei nr. 448 din 10 martie 2021, pronunțată de Secția I Civilă a Înaltei Curți de Casație și Justiție a României, că demersul reclamantei în fața instanței civile a urmat altora (lipsite de finalitate) prin care, adresându-se autorităților administrative ale statului (Guvern, Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor, Departamentul Ape, Păduri, Piscicultură) a încercat să-și valorifice drepturile de creanță recunoscute de legiuitor sub formă de compensații, conform Legii nr. 46/2008, proprietarilor de terenuri forestiere îndeplinind funcții de protecție a mediului. Întrucât acordarea unei asemenea compensații, ca de altfel, orice altă formă de sprijin în sectorul forestier se poate realiza, începând cu 1 ianuarie 2010, doar după avizarea schemelor de ajutor de stat prin decizie a Comisiei Europene, pe baza căreia apoi să fie emisă hotărârea de Guvern conținând Norme metodologice de acordare, utilizare și control al ajutorului de stat, *reclamanta a promovat anterior și o astfel de acțiune, de obligare a pârâților Guvernul României, Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor, R.N.P. Romsilva la emiterea hotărârii de Guvern, conținând respectivele norme metodologice (de aplicare a dispozițiilor din Codul silvic referitoare la compensații)*. Reține instanța civilă că, prin **Sentința civilă nr. 55/2016 a Curții de Apel Craiova, secția contencios administrativ și fiscal, această acțiune a reclamantei a fost respinsă cu motivarea că instanța nu poate reglementa, în locul Guvernului, normele de acordare a compensațiilor, întrucât aceasta ar însemna eludarea întregii proceduri prelabile de avizare a hotărârii de**

¹³ Decizia nr. 448 din 10 martie 2021 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție a României, Secția I Civilă este publicată pe siteul oficial al acestei instanțe judecătorești www.scj.ro, link <https://www.scj.ro/1093/Detail-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=177261#highlight=##>, cu ultima accesare la data de 28 noiembrie 2021.

¹⁴ Legea nr. 46/2008 privind Codul Silvic, rep. în M.of. nr. 611 din 12 august 2015, cu modificările și completările ulterioare.

Guvern, chiar în contextul în care legiuitorul (prin dispoziția art. 99 din Legea nr. 46/2008) nu a lăsat la aprecierea Guvernului oportunitatea emiterii unei astfel de hotărâri, ci a impus un anumit termen. În acest sens, mai arată instanța civilă că, în considerentele Sentinței civile nr. 55/2016 a Curții de Apel Craiova, sunt menționate două decizii ale Comisiei Europene, de avizare a schemei ajutorului de stat, pentru cea de a doua Decizie cu nr. (C2013) 9369/2013, cu valabilitate prelungită până la 30 iunie 2014, *“nefiind adoptat proiectul de hotărâre de Guvern care să conțină normele metodologice de acordare, utilizare și control al ajutorului de stat pentru compensații reprezentând contravaloarea masei lemnoase pe care proprietarii nu o pot recolta. Aceasta, în condițiile în care Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor a întocmit proiectul de hotărâre de Guvern privind instituirea schemei de ajutor de stat, transmițându-l spre avizare externă, procedura de avizare nefinalizată (din partea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Viceprim-Ministrului, Ministrului Dezvoltării Regionale, Ministerului Finanțelor Publice, Ministerului Justiției)”*¹⁵.

A treia observație care se desprinde din considerentele Deciziei nr. 448 din 10 martie 2021 are în vedere **legitimarea procesuală a Statului în acest litigiu, apreciindu-se că aceasta este dată de faptul că, ceea ce a pretins reclamanta prin demersul dedus judecătii, a fost prejudicierea acesteia ca urmare a activității necorespunzătoare a autorităților competente ale statului în realizarea și derularea procedurilor care să facă posibilă acordarea compensațiilor bănești pentru imposibilitatea exploatării terenului cu vegetație forestieră, în suprafață de 79,80 ha., proprietatea reclamantei.** Reține instanța de recurs că *“verificarea calității procesuale pasive nu trebuia să se realizeze cu referire la autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură și care, în termenii art. 97 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 46/2008 - Codul silvic, trebuie să acorde compensațiile constând în contravaloarea produselor pe care proprietarii nu le recoltează datorită funcțiilor de protecție stabilite prin amenajamentele silvice, ca urmare a alocării unor astfel de sume de la bugetul statului. Aceasta întrucât, așa cum s-a arătat, obiectul cererii de chemare în judecată - în funcție de care se circumstanțiază și se analizează cadrul procesual - nu l-a reprezentat obligarea pârâtului la acordarea compensațiilor prevăzute de art. 97 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 46/2008 (demers căruia i s-ar fi opus neurmarea procedurii specifice acordării unor astfel de compensații asimilate ajutoarelor de stat), ci plata de despăgubiri pentru neîndeplinirea de către autoritățile statului competente a procedurilor necesare acordării unor astfel de sume, ceea ce a adus atingere, în primul rând, dreptului de proprietate al reclamantei, repercutându-se și pe planul atributelor personalității (dreptul la demnitate socială și la nediscriminare economică și socială generată de conduita autorităților statului)”*.

Mai reține instanța în considerentele Deciziei nr. 448 din 10 martie 2021 că, altfel spus, reclamanta a chemat în judecată Statul având în vedere *„calitatea acestuia de garant al desfășurării activității autorităților și instituțiilor sale cu respectarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei”*, consacrată la art. 52, art. 1 alin. (3) și (5) Constituția României, și de *“a suporta riscul de activitate a autorităților sale atunci când, prin acțiune sau lipsa de acțiune a acestora, ele vatămă asemenea drepturi”*. Aceasta, *„în contextul în care deși la nivel legislativ este recunoscut dreptul la compensații al proprietarilor unor astfel de terenuri forestiere care nu pot fi exploatare din cauza funcțiilor de protecție pe care le îndeplinesc amenajamentele silvice, în mod efectiv ... astfel de despăgubiri nu au fost acordate întrucât Guvernul nu și-a îndeplinit obligația de a emite Normele metodologice și a derula procedurile necesare acordării unor astfel de sume considerate ajutoare de stat.”*

A patra observație are în vedere reținerea în considerentele Deciziei nr. 448 din 10 martie 2021 a incidenței Deciziei nr. 36/2015 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru

¹⁵ Extras din Decizia nr. 448 din 10 martie 2021 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție a României, Secția I Civilă, la care am făcut referire.

dezlegarea unor chestiuni de drept¹⁶, apreciată de instanța civilă ca fiind în legătură cu procedura acordării compensațiilor prevăzute de art. 97 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 46/2008¹⁷, decizie conform căreia, pentru acordarea ajutoarelor de stat, după data de 1 ianuarie 2010, trebuie să existe decizia favorabilă a Comisiei Europene privind ajutorul de stat și să fie adoptate normele metodologice ulterioare de către Guvern. Astfel, în dezlegarea acestei chestiuni de drept s-a stabilit că "schema de ajutor de stat, având ca temei legal proiectul de hotărâre a Guvernului de aprobare a normelor metodologice, avizată favorabil prin decizia Comisiei Europene nu poate produce efecte juridice decât după adoptarea acestui act normativ intern" (par. 74) și că "nu există bază legală pentru acordarea compensațiilor, în lipsa hotărârii Guvernului cu obiectul de reglementare arătat"(par. 77). Totodată, s-a statuat că "situația juridică determinată de neîndeplinirea acestei condiții suspensive, respectiv adoptarea hotărârii Guvernului, este aptă să lezeze dreptul la compensații pe care îl au proprietarii suprafețelor forestiere cu funcție de protecție situate în surtile de importanță comunitară, însă, pentru aceasta există un alt remediu judiciar". Or, reține instanța civilă în Decizia nr. 448 din 10 martie 2021 că "acesta este contextul în care a acționat reclamanta în prezenta cauză, învestind instanța cu pretenția sa de despăgubire după ce a efectuat toate demersurile permise de cadrul normativ pentru a obține valorificarea unui drept recunoscut de lege, a cărui punere efectivă în aplicare nu a fost posibilă din cauză că autoritățile competente în materie ale statului nu au realizat, în îndeplinirea atribuțiilor ce le reveneau, derularea procedurilor specifice și necesare acordării unor compensații care constituiau, în același timp, ajutoare de stat".

A cincea observație este aceea că, pe fondul argumentelor invocate, instanța civilă reține în considerentele Deciziei nr. 448 din 10 martie 2021 că **acțiunea reclamantei îndreptată împotriva Statului român este una care justifică nu doar calitatea procesuală pasivă a acestuia ci și condițiile de fond ale răspunderii delictuale**. În acest sens, se reține că "un drept de creanță reglementat și recunoscut de lege în favoarea proprietarilor de terenuri forestiere ca o compensație, dată fiind natura și afectarea specială a bunului din patrimoniul lor, a devenit iluzoriu și lipsit de substanță din cauză că autoritățile administrative ale statului, neîndeplinindu-și atribuțiile (în speță, adoptarea hotărârii de Guvern conținând normele metodologice de acordare a acestor compensații) n-au făcut posibilă valorificarea dreptului".

În ceea ce privește **vinovăția** ca și condiție a atragerii răspunderii civile delictuale, se reține că "Fundamentul răspunderii statului este unul obiectiv, dat de ideea de garanție și de risc în legătură cu activitatea autorităților sale, așa cum se desprinde la nivel de principiu din chiar legea fundamentală, conform dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5), art. 52 din Constituție." În acest context "nu interesează analiza formei de vinovăție în persoana pârâtului - identificată totuși, de instanțele de fond, prin aceea că și cea mai ușoară culpă este suficientă, ea decurgând din împrejurarea că pârâtul putea să prevadă faptul că simpla nerespectare a obligațiilor legale ale instituțiilor statului era aptă să producă reclamantei un prejudiciu".

În ce privește cea de a doua condiție a atragerii răspunderii civile delictuale și anume **prejudiciul** creat, se reține în considerentele Deciziei nr. 448 din 10 martie 2021 că reclamanta a suferit un prejudiciu material și moral pe parcursul demersurilor de a intra în posesia suprafeței de teren sau a despăgubirilor pentru această suprafață de teren, acesta fiind consecința directă a

¹⁶ Decizia nr. 36/2015 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în M.of. nr. 107 din 11 februarie 2016.

¹⁷ Dispozițiile art. 97 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 46/2008 sunt următoarele: "În scopul gestionării durabile a fondului forestier proprietate privată a persoanelor fizice și juridice și a celui proprietate publică și privată a unităților administrativ-teritoriale, statul alocă anual de la buget, prin bugetul autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, sume pentru:...b) acordarea unor compensații reprezentând contravaloarea produselor pe care proprietarii nu le recoltează, datorită funcțiilor de protecție stabilite prin amenajamente silvice care determină restricții în recoltarea de masă lemnoasă".

conduitei ilicite constând în „inacțiuni ale autorităților statului care au condus la nesocotirea cadrului normativ și atingerea drepturilor legitime ale persoanei”, aptă să angajeze răspunderea statului.

De asemenea, reține instanța civilă de recurs că este îndeplinită și cea de a treia condiție a atragerii răspunderii civile delictuale, **raportul de cauzalitate între faptă și prejudiciu** fiind inerent, decurgând din „încălcarea respectiv, împiedicarea exercițiului efectiv al unui drept subiectiv fundamental”.

O ultimă observație pe care o apreciem de interes este cea privitoare la **modul de stabilire a daunelor morale** acordate reclamantei de către instanța civilă, având în vedere îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege în cea ce privește atragerea răspunderii civile delictuale. Din punctul de vedere al obiectului de analiză al acestui studiu, distinct de considerentele care stau la baza Deciziei nr. 448 din 10 martie 2021 în ceea ce privește aprecierea daunelor morale pe baza unei **evaluări în echitate** „cu păstrarea raportului de proporționalitate și a justului echilibru între interesele particulare și cele generale”, respectiv pe baza **împrejurărilor circumstanțiale ale cauzei** (demersurile lipsite de finalitate ale reclamantei pentru a beneficia de dispozițiile unei legi ce îi erau aplicabile, împiedicarea de către autoritatea executivă a Statului român a finalizării procedurilor de acordare a compensațiilor, având în vedere că plata acestora nu era posibilă în absența hotărârii de Guvern conținând schema și criteriile de plată) considerăm că prezintă relevanță următoarele considerente: *„Îndreptățirea la acest tip de despăgubiri morale este cu atât mai justificată, cu cât reclamanta s-a aflat în imposibilitate de a solicita daune materiale (echivalentul compensațiilor de care a fost lipsită) câtă vreme s-a stabilit deja printr-o hotărâre judecătorească pronunțată în contradictoriu cu aceasta, precum și printr-o decizie conținând o dezlegare cu valoare de principiu a instanței supreme, că în absența unei hotărâri de Guvern care să constituie baza legală a acordării acestor despăgubiri materiale, instanța nu poate dispune în acest sens, întrucât ar însemna o imixtiune în sfera atribuțiilor altei puteri.”*

3. Concluzii

Exemplul jurisprudențial analizat este unul tipic omisiunii autorității publice de a acționa în exercitarea competenței legale, concretizată în tergiversarea nejustificată manifestată de Guvernul României de a emite hotărârea conținând Norme metodologice de acordare, utilizare și control al ajutorului de stat sub forma compensațiilor, conform Legii nr. 46/2008 privind Codul silvic. Astfel, Decizia nr. 448 din 10 martie 2021 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție a României, Secția I Civilă, este pronunțată ca instanță de recurs, fiind menținută sentința pronunțată de Tribunalul Dolj, secția I civilă prin care s-a admis, în parte, acțiunea formulată de reclamantă în contradictoriu cu Statul Român prin Ministerul Finanțelor Publice, Statul român fiind obligat la plata către reclamantă a sumei de 10.000 euro, în echivalent în RON la data plății, potrivit cursului valutar oficial BNR euro/leu, cu titlu de daune morale, instanța civilă considerând că sunt îndeplinite cerințele atragerii răspunderii civile delictuale.

Din considerentele Deciziei nr. 448 din 10 martie 2021 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție a României, Secția I Civilă, reținem că instanța civilă a fost sesizată ulterior sesizării instanței de contencios administrativ și fiscal, care, într-un litigiu anterior, s-a pronunțat în sensul respingerii cererii reclamantei formulate pe calea contenciosului administrativ. Astfel, prin Sentința civilă nr. 55/2016 a Curții de Apel Craiova, secția contencios administrativ și fiscal, a fost respinsă acțiunea reclamantei cu motivarea că instanța nu poate reglementa, în locul Guvernului, normele de acordare a compensațiilor, întrucât aceasta ar însemna eludarea întregii proceduri prealabile de avizare a hotărârii de Guvern, chiar în contextul în care legiuitorul prin Codul silvic nu a lăsat la aprecierea Guvernului oportunitatea emiterii unei astfel de hotărâri, ci a impus un anumit termen. Or, în opinia noastră, din considerentele Deciziei nr. 448 din 10

martie 2021 pronunțată ulterior de Secția civilă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, rezultă că obiectul acțiunii în contencios administrativ introdusă inițial de reclamantă a avut ca obiect *obligarea părților Guvernul României, Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor, R.N.P. și Romsilva la emiterea hotărârii de Guvern, conținând respectivele norme metodologice (de aplicare a dispozițiilor din Codul silvic referitoare la compensații)*, nicidecum nu s-a cerut instanței de contencios administrativ să reglementeze, în locul Guvernului, normele de acordare a compensațiilor. După cum se exprimă doctrina, cel puțin în cazul refuzului nejustificat de soluționare a unei cereri, partea vătămată va putea cere instanței de contencios administrativ inclusiv obligarea la emiterea unui anumit act sau la efectuarea unei operațiuni administrative, respectiv acordarea de despăgubiri materiale/morale¹⁸, contenciosul administrativ român fiind de plină jurisdicție. Considerăm că, **cu atât mai mult aceste petite se pot formula în fața instanței de contencios administrativ în cazul omisiunii autorității publice de a acționa**, în speță fiind în discuție petitul de obligare a părților la emiterea hotărârii de Guvern pentru aprobarea normelor metodologice de aplicare a dispozițiilor Codului silvic privitoare la compensații, explicit formulat de reclamantă în fața instanței de contencios administrativ, pe calea contenciosului administrativ putând fi însă obligate inclusiv entitățile avizatoare (ministerele) la emiterea avizelor, ca operațiuni administrative prealabile emiterii hotărârii de Guvern. Mai mult, în contextul formulării acestor petite principale, considerăm că nu se poate susține cu temeinicie că acordarea de despăgubiri persoanei vătămate constituie o imixtiune a puterii judecătorești în sfera atribuțiilor puterii executive, ci un demers specific contenciosului administrativ de plină jurisdicție.

În acest context, o altă concluzie care considerăm că se desprinde din exemplul jurisprudențial analizat are în vedere faptul că acesta reflectă **continuarea tendințelor de degrevare a instanțelor de contencios administrativ în favoarea instanțelor civile**, stabilită în legislația română prin Legea nr. 212/2018¹⁹ în materia soluționării litigiilor privind contractele administrative.

Pe de altă parte, din considerentele Deciziei nr. 448 din 10 martie 2021 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție a României, Secția I Civilă, rezultă că reclamanta a promovat acțiunea civilă **în considerarea vătămării unui interes legitim privat**, definit la art. 2 alin. (1) lit. p) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 ca fiind *“posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat”*. Așadar, distinct de exemplul jurisprudențial analizat, considerăm că rămâne în discuție posibilitatea exercitării acțiunii în contenciosul administrativ **obiectiv** a omisiunii autorității publice de a acționa, calitate procesuală activă putând aparține, spre exemplu, Ministerului Public, care, potrivit art.131 alin. (1) din Constituția României, republicată, reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor.

Nu în ultimul rând, distinct de aspectele anterior invocate, apreciem laudativ soluția instanței civile în exemplul jurisprudențial analizat, fiind, din câte cunoaștem, o soluție de pionierat în materia acordării de despăgubiri civile sub forma daunelor morale persoanei vătămate prin omisiunea administrației de a acționa, respectiv omisiunea Guvernului de a emite Norme metodologice de aplicare a unei legi, situație mult prea frecvent întâlnită în practică și care pune în dificultate însăși aplicarea legilor adoptate de puterea legislativă în Stat.

¹⁸ E.Marin, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Comentariu pe articol*, Ed. Hamangiu, București, România, 2020, p.239-240.

¹⁹ Legea nr. 212/2018 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 și a altor acte normative, publicată în M.of. nr. 658 din 30 iulie 2018.

BIBLIOGRAFIE

Doctrină:

1. E.L.Cătană, *Drept administrativ*, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, România, 2021.
2. E.L.Cătană, *Contenciosul actelor administrative asimilate*, Editura C.H. Beck, București, România, 2017.
3. E.L.Cătană, *Omisiunea autorității publice de a acționa în exercitarea competenței legale sau a celei stabilite „din oficiu” – formă atipică a tăcerii administrației*, publicat în numărul 3/2017 al revistei „Dreptul”, p. 149-157.
4. E.L.Cătană, *Drept administrativ*, Editura C.H. Beck, București, România, 2017;
5. E.L.Cătană, *Contenciosul actelor administrative asimilate*, ediția a doua, revizuită și adăugită, Editura C.H. Beck, București, România, 2019.
6. E.L.Cătană, *Actul administrativ. Abordare teoretică și practică. O perspectivă interdisciplinară*, a, Ed. C.H. Beck, București, România, 2020.
7. M. Lombard, G. Dumont, J. Sirinelli, *Droit administratif*, Dalloz, 11 éd., Paris, Franța, 2015.
8. E. Marin, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Comentariu pe articol*, Ed. Hamangiu, București, România, 2020.
9. O. Puie, *Răspunderea autorităților publice și a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ, precum și aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare*, în *Dreptul*, nr. 2/2007, p. 92-112.

Jurisprudență:

1. Decizia nr. 448 din 10 martie 2021 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție a României, Secția I Civilă este publicată pe siteul oficial al acestei instanțe judecătorești <https://www.scj.ro/1093/Detailjurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=177261#highlight=##>, cu ultima accesare la data de 28 noiembrie 2021.
2. Decizia nr. 36/2015 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în M.of. nr. 107 din 11 februarie 2016.

IMPORTANȚA ANALIZEI DE POLITICĂ PUBLICĂ ÎN ADOPTAREA DECIZIILOR

Barrister and PhD candidate **Alina-Raluca CUCU**¹
Școala Națională de Studii Politice și Administrative,
București, România
alina.raluca.cucu20@administratiepublica.eu

Rezumat

Abia spre sfârșitul anilor 90 a intrat în limbajul românesc termenul de „politică publică”, fiind introdus de studiile de specialitate, și definit ca fiind acel demers realizat de către guvern ca răspuns la acele probleme ridicate de societate, considerate atât de importante încât rezolvarea lor, guvernul pune la dispoziție autoritate și resurse publice .

Noțiunea de politici publice s-a dezvoltat în Statele Unite ale Americii, iar în ultima perioadă tot mai multe state ale lumii au adoptat, în politica de guvernare, instrumentul de politică publică, în relaționare cu programele sociale și de interes pe care le dezvoltă.

Scopul acestei prezentări îl reprezintă, prezentarea succintă a importanței analizei politicilor publice în procesul de adoptare a deciziilor, evidențiindu-se, totodată, importanța crescândă a politicilor publice în administrația publică, pentru ca acestea să îndeplinească cerințele de responsabilitate, integritate, eficacitate, neutralitate politică, onestitate și dinamism, obiective spre care tinde o bună guvernare.

Cuvinte cheie: politică publică, analiza politicii publice, administrație publică, bună guvernare, proces decizional

L'IMPORTANCE DE L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES DANS L'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Résumé

Ce n'est qu'à la fin des années 1990 que le terme « politique publique » est entré en roumain, introduit par des études spécialisées, et défini comme l'approche adoptée par le gouvernement en réponse aux problèmes soulevés par la société, considérés comme si importants que pour les résoudre, le gouvernement fournit l'autorité et les ressources publiques.

La notion de politique publique s'est développée aux États-Unis d'Amérique et, dernièrement, de plus en plus d'États du monde ont adopté, dans la politique gouvernementale, l'instrument de la politique publique, en relation avec les programmes sociaux et d'intérêt qu'ils développent.

Le but de cette présentation est la présentation succincte de l'importance de l'analyse des politiques publiques dans le processus de prise de décision, soulignant, en même temps, l'importance croissante des politiques publiques dans l'administration publique, afin qu'elle réponde aux exigences de responsabilité, d'intégrité, efficacité, neutralité politique, honnêteté et dynamisme, objectifs vers lesquels tend la bonne gouvernance.

¹ Alina-Raluca Cucu, Barrister, Bucharest Bar Association member, ELI member, UJR member, Doctoral student - Faculty of Public Administration, National University of Political Studies and Public Administration, Bucharest, Romania, alina.raluca.cucu20@administratiepublica.eu

Mots clés: politique publique, analyse des politiques publiques, administration publique, bonne gouvernance, processus décisionnel

THE IMPORTANCE OF PUBLIC POLICY ANALYSIS IN POLICYMAKING

Abstract

It was not until the end of the 1990s that the term “public policy” entered the Romanian s language, being introduced by specialized studies, and defined as that approach taken by the government in response to those problems raised by society, considered so important that solving them, the government provides authority and public resources.

The notion of public policy has developed in the United States of America, and lately more and more states of the world have adopted, in government policy, the instrument of public policy, in relation to the social and interest programs they develop.

The purpose of this presentation is the brief presentation of the importance of public policy analysis in the decision-making process, highlighting, at the same time, the growing importance of public policies in public administration, so that it meets the requirements of responsibility, integrity, effectiveness, political neutrality , honesty and dynamism, objectives towards which good governance tends.

***Keywords:** public policy, public policy analysis, public administration, good governance, decisional process*

1. Introduction

The idea of developing the social sciences began to take shape in the Enlightenment², in order to improve social relations and the development of society as a whole. In this sense, the political sciences have experienced an accentuated development, along with the legal sciences, the economic and the social ones. Political science, in essence, considers the study of political activities, theories and behaviors, but also the study of their application in the governing process.

If until the first part of the twentieth century political science was particularly interested in the sphere of politics, after its second half there is a growing interest in the study of governance and specific mechanisms of government. At the same time, there is an intensified concern for studying the ways in which political-administrative decisions are made and the efficiency of allocating and spending public funds, so that, starting with the '80s, more and more emphasis is placed on improving the relationship between State and Citizen, between the Government and the Civil Society, but especially on the need to streamline the management of public finances³.

In this sense, the evolution of modern society and its increasing complexity has led to an intensification of the need for information of decision makers, the political decision being, in reality, a combination of sophisticated technical knowledge and complex social and political realities⁴.

Thus, a new distinct field of research appeared, on the border with political, legal and economic sciences, but also with sociology and social psychology, respectively the field of public policy research.

² Fischer F. Miller G.J., Sidney M. S. Handbook of Public Policy Analysis - Theory, Politics and Methods. Boca Raton: CRC Press - Taylor & Francis Group, 2007;

³ L.G., Popescu. Public policy Analysis for Managers - suport de curs. 2019;

⁴ Fischer F. Miller et co, op.cit.;

2. Public policies

Professor L.G. Popescu defined public policies as "manifestations and clear orientations of state authorities, as public, central or local authorities, for areas or essential activities that take place either at national level or at territorial-administrative levels"⁵.

In essence, public policy is an approach, a course of action, taken by the government (central or local) in response to problems raised by society / local community, issues considered so important that to solve them, the government (national, regional or local) provides authority and public resources⁶.

Public policies aim mainly at a behavioral change, both of citizens and of organizations and institutions, and only secondarily, the emphasis is on achieving objectives or delivering services, and their major importance is that they carry messages, meant to influence the collective mind in the direction of the desired behavioral change⁷.

The study of this field of public policies represents, in essence, the research and analysis of the political-administrative decisions for the allocation of resources (both human and financial, material and know-how) in order to fulfill the proposed purpose.

The process of elaborating public policies can be said to represent, in essence, the identification of all rational solutions, both in terms of implementation costs and human resources involved, in order to solve or improve the problems considered important by the authority. The success of the policy development process depends, cumulatively, on the correct definition of the problem, the identification and analysis of the most appropriate solutions and the choice of the one that, following the analysis, through implementation, would best solve the defined problem⁸.

An important factor in the policymaking is the analysis of public policies. This represents, in essence, a multidisciplinary research process, in order to create, evaluate and communicate to the policymaker relevant information on the analyzed public policies, in order to create better policies.

3. Public policy analysis in policymaking

Although similar ideas had been articulated by Harold Lasswell since 1951, the first to introduce the term public policy analysis was Charles E. Lindblom in 1958⁹ (Popescu, Public Policy Analysis for Managers - suport de curs 2019).

Public policy analysis appears as a separate branch of the field of public policy research. According to Professor William N. Dunn, this is a problem-solving discipline based on methodologies and substantive discoveries in the social sciences, social professions and political philosophy¹⁰

To arrive at this definition, Professor Dunn, in his 2007 paper, Public Policy Analysis. An Introduction, Fourth edition, shows that the methodology applicable to public policy analysis must combine both theories and methods applicable in economics (rational choice, opportunity cost, expected utility) and those in political studies, regarding the analysis of power, rules and authority and this because the solutions for the practical problems cannot be adopted unless a

⁵ Popescu, L.G. Politici publice ed. a 2-a. Bucharest: Ed. Economica, 2005;

⁶ L.G.Popescu. Administrație și Politici Publice. București: Ed. Economică, 2006;

⁷ L.G. Popescu, curs suport, op.cit;

⁸ Profiroiu M.C., Iorga E. Manual de Politici Publice. Bucuresti: Institutul pentru Politici Publice Bucuresti, 2009;

⁹ L.G. Popescu, curs suport, op.cit;

¹⁰ W.M.Dunn. Public Policy Analysis. An Introduction. Fourth Edition. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2007.

multidisciplinary approach is considered. As the main purpose of public policy analysis is to improve policies, the methodology of public policy analysis cannot be reduced to the role of academic supporter, where knowledge is appreciated only in itself, without having practical value¹¹.

In the specialty literature, several definitions have been set out to describe the analysis of public policies, the most comprehensive and well-known being that of Professor Dunn, according to which the analysis of public policies represents that applied discipline of the social sciences which, using multiple methods of research and argumentation, produces and transforms information relevant to public policies and which can be used in political environments to solve public policy problems¹².

At the same time, Professor Dunn points out that the analysis of public policies is an important tool for the policymaker, in choosing the best and viable option to solve the identified problem.

Public policy analysis is primarily an intellectual activity incorporated in the policymaking process¹³. This policymaking process represents that social process in which elements of politics, psychology and culture are interdependent. All these elements are analyzed, through independent activities within the analysis and target all phases of the policymaking, producing information relevant to one or more of its phases.

Thus, problem structuring methods are analyzed, which provide relevant information on the hypotheses that were the basis for defining the problem at the agenda-setting phase, forecasting methods are used, which aim to obtain information about the consequences that may occur following the adoption of options at the phase of policy formulation, methods for selecting alternatives, which provide important information on the benefits and costs estimated by the forecast, thus helping policymaking in the policy adoption phase, methods for monitoring observed policy outcomes, providing information on the consequences of policy adoption, helping thus the policymaking in the policy implementation phase, and the methods of evaluating the results, the methods that provide information about possible discrepancies between the expected performance of the respective policy and the real one, thus assisting in the policy assessment, policy adaptation, policy succession, and policy termination phases¹⁴.

Being a complex intellectual process, targeting different fields, both in the political sphere, and in the economic and social ones, with a special emphasis on social psychology, the people who lead this analysis - the analysts, are usually specialists in various fields of social sciences. They have at their disposal, in order to obtain the expected results - an extensive range of methods and techniques belonging to several fields of social sciences, both qualitative and quantitative, so that the results of the analysis to be as conclusive as possible and serve the purpose for which the analysis was performed - to collect and provide information relevant to the policymaking, as the first objective, and as the final objective - to provide the policymaking with solutions to public policy problems¹⁵.

The primary role of public policy analysis is to provide information to the policymaking, so that it can create better policies, whose objectives come and solve the generating problem, so as

¹¹ W.N. Dunn, *Public Policy Analysis-Fifth Edition*, Pearson, 2011;

¹² Dunn, W.N. *Policy Analysis: Perspectives, Concepts, and Methods (Public Policy Studies)*. Jai Pr, 1986;

¹³ W.M. Dunn. *Public Policy Analysis. An Introduction*. Fourth Edition. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2007;

¹⁴ W.M. Dunn. *Public Policy Analysis. An Introduction*. Fourth Edition. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2007;

¹⁵ Miroiu, A. *Introducere in analiza politicilor publice*. București: Ed. Punct, 2001;

to meet the social need considered by the governance so important so that it is necessary to implement a public policy.

The analysis of public policies does not only investigate the public policy itself, but it is studied and interpreted in close connection with the generating problem, the social, economic and political context in which the respective policy was formulated. An important stage in the analysis is the examination of the variants and their comparison, being able to propose new ones, as a result of the analysis made¹⁶.

It is very important for the policymaking that the results of the public policies analysis be presented synthetically, clearly and unequivocally, and the proposed alternatives to be argued not only from a theoretical point of view, being necessary to be based on detailed qualitative and quantitative research, specific to the problem generating the identified public policies.

The team of analysts must, therefore, present to the policymaking only those relevant information, which can lead to a better public policy, the implementation of which is more appropriate to achieve the purpose for which it was generated.

4. Conclusions

Public policy analysis is an extremely important intellectual activity in the public policy policymaking. It includes research, studies and arguments developed and interpreted, with the direct and precise objective of providing the policymaking with relevant information and optimal alternatives in order to improve public policies.

For this, an entire multidisciplinary team is involved, given the specificity of public policies, which tangent issues both political, economic and psycho-social. Each analyst, in his field of expertise, undertakes his own studies and interpretations, specific to the analyzed public policy, and the final information and alternatives, resulting from the synthesis of the entire analysis process, are presented to the governance. The multidisciplinary nature of public policy analysis is extremely important for the policymaking, allowing it to support the complexity of public policy development.

BIBLIOGRAFIE

1. Dunn, W.N. *Policy Analysis: Perspectives, Concepts, and Methods (Public Policy Studies)*. Jai Pr, 1986.
2. Fischer F. Miller G.J., Sidney M. S. *Handbook of Public Policy Analysis - Theory, Politics and Methods*. Boca Raton: CRC Press - Taylor & Francis Group, 2007.
3. Hințea, C.E. *Management Public*. Cluj: Ed. Accent, 2008.
4. L.G., Popescu. *Public policy Analysis for Managers - suport de curs*. 2019.
5. L.G. Popescu. *Administrație și Politici Publice*. București: Ed. Economică, 2006.
6. Miroiu, A. *Introducere in analiza politicilor publice*. București: Ed. Punct, 2001.
7. Popescu, L.G. *Politici publice ed. a 2-a*. Bucharest: Ed. Economica, 2005.
8. Profiroiu M.C., Iorga E. *Manual de Politici Publice*. Bucuresti: Institutul pentru Politici Publice Bucuresti, 2009.
9. Rosenbloom, D. *Public Administration Understanding Management, Politics and Law in Public Sector*. Ransom House, 1986.
10. W.M. Dunn. *Public Policy Analysis. An Introduction. Fourth Edition*. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2007.
11. W.N., Dunn. *Public Policy Analysis - Fifth Edition*. Pearson, 2011.

¹⁶ L.G. Popescu, curs support, op.cit;

APLICAREA PRINCIPIULUI PROPORȚIONALITĂȚII LA CONTROLUL DE CONSTITUȚIONALITATE AL ACTELOR NORMATIVE

Lect. Univ. Dr. **Marius ANDREESCU**,
Universitatea din Pitești, România
andreescu_marius@yahoo.com

Lect. Univ. Dr. **Andra PURAN**,
Universitatea din Pitești, România
andradascalu@yahoo.com

Lect. Univ. Dr. **Iulia BOGHIRNEA**,
Universitatea din Pitești, România,
iuliaboghirnea@yahoo.com

Rezumat

Proporționalitatea este un principiu general al dreptului, semnificând ideile de echilibru, justiție, responsabilitate și necesara adecvare a măsurilor adoptate de stat la situația de fapt și la scopul urmărit de lege.

Acest principiu este expres formulat în documentele Uniunii Europene dar și în constituțiile unor state. Reglementarea normativă a principiului explică preocupările tot mai numeroase în plan științific pentru a identifica dimensiunile acestuia. În acest studiu, principiul proporționalității este analizat din mai multe perspective, în primul rând din punct de vedere al semnificațiilor constituționale ale acestuia.

În dreptul constituțional român principiul proporționalității este aplicat în cazul restrângerii exercițiului unor drepturi, dar și pentru a delimita exercitarea puterii, în limitele conferite de normele constituționale, deci a ce ar putea reprezenta exces de putere.

***Cuvinte cheie** : proporționalitate; echitate; justiție; raport adecvat; libertate de acțiune; marja de apreciere; drepturile omului; abuzul de drept; restrângerea unor libertăți fundamentale*

APPLIQUER LE PRINCIPE DE LA PROPORTIONNALITÉ DANS LE CONTRÔLE DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DES ACTES NORMATIFS

Résumé

La proportionnalité est un principe général du droit, signifiant les idées d'équilibre, de justice, responsabilité et la nécessaire adéquation des mesures adoptées par l'Etat à la situation de fait et au but poursuivi par la loi.

Ce principe est expressément formulé dans les documents de l'Union Européenne, tout comme dans les Constitutions de certains Etats. La réglementation normative du principe explique les préoccupations toujours plus nombreuses dans le plan scientifique pour en identifier les dimensions. Dans cette étude, le principe de la proportionnalité est analysé à travers plusieurs perspectives, tout d'abord du point de vue de ses significations constitutionnelles.

Dans le droit constitutionnel roumain, le principe de la proportionnalité est appliqué dans le cas de la limitation de l'exercice de certains droits, mais aussi pour délimiter l'exercice du pouvoir, dans les limites établies par les normes constitutionnelles, ce qui pourrait donc représenter un excès de pouvoir.

***Mots-clés** : proportionnalité, équité, justice, rapport adéquat, liberté d'action, marge d'appréciation, droits de l'homme, l'abus de droit, la limitation de certaines libertés fondamentales.*

APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY TO THE CONSTITUTIONAL REVIEW OF NORMATIVE ACTS

Abstract

Proportionality is a general principle of the law that signifies the ideas of equilibrium, justice, reasonability and also the necessary adequate fitting of the measures adopted by the State to the existing situation and the legitimate target aimed at.

The fact that the principle appears written expressly in the European Union, in other documents that regard the European Union, but also in the constitutions of some states, explain the most frequent preoccupations for its research and mostly to identify its dimensions.

The principle of proportionality can be analyzed from more perspectives, its concrete applications being different and causing different juridical consequences.

In this study the principle is identified and analyzed in the juridical documents of European Union.

In the Romanian constitutional law, the principle of proportionality is applied not only in case of restraining the exercise of certain rights, but also in the exercising of the state power.

Based on this analysis, we propose, in the perspective of a new revision of Romania's constitution that at item 1 a new paragraph to be added that will specify expressly the proportionality as a constitutional principle applied to the exercising of state's power.

Keywords: proportionality; equity; justice;adequate ratio; freedom of action; appreciation margin; human's rights;law abuse; restraining of some fundamental freedoms

1. Proporționalitatea, ca principiu constituțional

Înțelegerea juridică a principiului proporționalității prezintă dificultăți, deoarece conținutul său depinde de o anumită concepție filozofică despre justiție. Doctrina juridică, începând din antichitate și până în prezent, evocă proporționalitatea ca semnificând ideea de ordine, de echilibru, raport rațional, de justă măsură. Proporționalitatea nu este exclusiv un principiu al dreptului rațional, ci în același timp, este un principiu al dreptului pozitiv, un principiu cu valoare normativă. Astfel, proporționalitatea este un criteriu juridic prin care se apreciază legitimitatea ingerinței puterii statale în domeniul exercitării drepturilor și libertăților fundamentale.

Acest principiu, este consacrat explicit sau implicit, în instrumente juridice internaționale¹ sau de majoritatea constituțiilor țărilor democratice ². Constituția României reglementează expres acest principiu în art.53, dar există și alte dispoziții constituționale care îl implică.

În dreptul constituțional, principiul proporționalității își găsește aplicarea în special în domeniul protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Este considerat ca un criteriu eficient de apreciere a legitimității intervenției autorităților statale în situația limitării exercițiului unor drepturi. Mai mult, chiar dacă principiul proporționalității nu este consacrat

¹ Amintim în acest sens, art.29, alin.2 și 3 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art.4 și 5 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale; art.5, alin.1, art.12,alin.3, art.18, art.19 alin.3 și art.12 alin.2 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice; art.4 din Convenția – Cadru pentru protecția minorităților naționale; art.G Partea a-V-a din Carta Socială Europeană- revizuită; art.8, 9,10,11 și 18 din Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau art.B13 din Tratatul privind Comunitatea Economică Europeană.

² De exemplu, art.20,pct.4; art.31 și art.55 din Constituția Spaniei; art.11,13.14,18,19 și 20 din Constituția Germaniei sau dispozițiile art.13,14,15,44 și 53 din Constituția Italiei.

expres în constituția unui stat, doctrina și jurisprudența îl consideră ca făcând parte din noțiunea de stat de drept³.

Acest principiu este aplicat în mai multe ramuri de drept. Astfel, în dreptul administrativ este o limită a puterii discreționare,⁴ a autorităților publice și reprezintă un criteriu de exercitare a controlului jurisdicțional al actelor administrative discreționare⁵. Aplicații ale principiului proporționalității există și în dreptul penal sau în dreptul civil. Principiul proporționalității este regăsit și în Dreptul Uniunii Europene⁶ în sensul că legalitatea regulilor comunitare este supusă condiției ca mijloacele folosite să fie corespunzătoare obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a atinge acest obiectiv. Jurisprudența are un rol important în analiza principiului proporționalității, aplicat în cazuri concrete. Astfel, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, proporționalitatea este concepută ca un raport just, echitabil, între situația de fapt, mijloacele de restrângere a exercițiului unor drepturi și scopul legitim urmărit sau ca un raport echitabil între interesul individual și interesul public⁷. Proporționalitatea este un criteriu care determină legitimitatea imixtiunilor statelor contractante în exercitarea drepturilor protejate de Convenție. În același sens, Curtea Constituțională a României, prin mai multe decizii a stabilit că proporționalitatea este un principiu constituțional⁸. Instanța noastră constituțională a afirmat necesitatea stabilirii unor criterii obiective, prin lege, pentru principiul proporționalității: „este necesar ca legislativul să instituie criterii obiective care să reflecte exigențele principiului proporționalității”⁹.

Prin urmare, proporționalitatea se impune din ce în ce mai mult ca un principiu general, consacrat de majoritatea sistemelor de drept contemporane, regăsit explicit sau implicit în norme constituționale și recunoscut de jurisdicțiile naționale și internaționale.

Analiza proporționalității, în doctrină, legislație, tratate internaționale și jurisprudență trebuie să răspundă la câteva probleme esențiale: 1. dacă proporționalitatea este un principiu al dreptului și în caz afirmativ, dacă este un principiu constituțional; 2. semnificația rațională, normativă și jurisprudențială a principiului; 3. dimensiunea procedurală a principiului; 4. aplicarea sa în activitatea de exercitare a puterii statale; 5. semnificația proporționalității pentru protecția drepturilor omului; 6. consacrarea și aplicarea principiului proporționalității în dreptul comunitar; 7. posibilitatea judecătorului, inclusiv a celui constituțional de a exercita controlul privind respectarea principiului proporționalității și de a sancționa excesul de putere; 8. elaborarea unei definiții pentru proporționalitate ca principiu.

Ca principiu general al dreptului, proporționalitatea presupune o relație considerată justă, între măsura juridică adoptată, realitatea socială și scopul legitim urmărit. În doctrină s-a afirmat că proporționalitatea poate fi analizată cel puțin ca rezultat al combinării a trei elemente: decizia luată, finalitatea acesteia și situația de fapt căreia i se aplică Proporționalitatea

³ Pentru dezvoltare a se vedea Petru Miculescu, *Statul de drept*, Editura Lumina Lex, București, 1998, pp.87-88.

⁴ Maria Ureche, *Autoritățile publice în dreptul statelor europene*, Editura Altip, Alba Iulia, 2011, p. 7.

⁵ A se vedea în acest sens Dana Apostol Tofan, *op.cit.* pg.46-50; Iulian Teodoroiu, Simona Maya Teodoroiu, *Legalitatea oportunității și principiul constituțional al proporționalității* în: *Dreptul nr.7/1996*, pp.39-42.

⁶ A se vedea în acest sens Laura-Cristiana Spătaru-Negură, *Dreptul Uniunii Europene - o nouă tipologie juridică*, Editura Hamangiu, București, 2016, pp. 199-208.

⁷ A se vedea în acest sens Laura-Cristiana Spătaru-Negură, *Protecția internațională a drepturilor omului*, Editura Hamangiu, București, 2018, pp. 125, 143, 169.

⁸ Decizia nr.139/1994, publicată în M.Of. nr.353/1994, Decizia nr.157/1998, publicată în M.Of. nr.3/1999; Decizia nr.161/1998, publicată în M.Of. nr.3/1999

⁹ Decizia nr.71/1996, publicată în M.Of. nr.13/1996

este corelată cu conceptele de legalitate, oportunitate și putere discreționară¹⁰. În dreptul public, încălcarea principiului proporționalității este considerată ca fiind depășirea libertății de acțiune, lăsată la dispoziția autorităților, și, în ultimă instanță, exces de putere. Există interferență între principiul proporționalității și alte principii generale ale dreptului, respectiv: principiile legalității și egalității, precum și principiul echității și justiției.

Esența acestui principiu constă în relația considerată justă între elementele componente. Se poate pune întrebarea, dacă sintagma „relație justă” este sinonimă cu aceea de “relația adecvată” folosită uneori de doctrină. Credem că există unele deosebiri, deoarece conceptul de “just” poate avea și o dimensiune morală, pe când “adecvat” nu presupune în mod obligatoriu și acest sens.

Sintetizând, putem spune că proporționalitatea este un principiu fundamental al dreptului consacrat explicit sau dedus din reglementări constituționale, legislative și ale instrumentelor juridice internaționale, bazat pe valorile dreptului rațional, ale justiției și echității și care exprimă existența unui raport echilibrat sau adecvat, între acțiuni, situații, fenomene precum și limitarea măsurilor dispuse de autoritățile statale la ceea ce este necesar pentru atingerea unui scop legitim, în acest fel fiind garantate drepturile și libertățile fundamentale, și evitat abuzul de drept.

Definiția propusă mai sus exprimă proporționalitatea ca principiu general al dreptului.

Dimensiunea normativă a proporționalității relevă aspectele sale particulare, care pot fi identificate prin interpretarea doctrinară și jurisprudențială a textelor constituționale.

Este proporționalitatea un principiu constituțional? În caz afirmativ, care sunt semnificațiile constituționale ale acestui principiu? La prima întrebare răspunsul nu poate fi decât afirmativ. S-a susținut mai înainte că proporționalitatea este un principiu fundamental al dreptului. Constituția face parte din drept, este izvorul principal al dreptului. Prin urmare, proporționalitatea este și un principiu constituțional. Ion Deleanu consideră că: “Principiul proporționalității este indiscutabil un principiu constituțional, dar în lipsa unor predeterminări legale ale proporționalității, aceasta este o chestiune concretă, de fapt, care urmează să fie verificată și apreciată de autoritatea competentă în fața căreia s-a invocat proporționalitatea”¹¹.

În opinia noastră, proporționalitatea nu este numai o chestiune de fapt, dar și un principiu care poate fi înțeles și explicat prin dimensiunea sa normativă, inclusiv prin normele constituționale care îl implică. Demersul științific de a analiza proporționalitatea ca principiu constituțional este dificil și pentru faptul că în doctrina constituțională este puțin invocat și studiat¹².

¹⁰ M.Guibal, *De la proportionnalité*, în *L'Actualité juridique Droit administratif*, nr.5/1978, pp.477-479.

¹¹ Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, Ed. C.H. Beck, 2006, pp.123

¹² Menționăm câțiva dintre autorii care în perioada contemporană au făcut referiri la acest principiu: Marius Andreescu, *Principiul proporționalității în dreptul constituțional*, Editura C.H.Beck, București, 2007; Ioan Muraru, Simina Elena Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol.I, Editura C.H. Beck, București, 2008; Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României, Comentariu pe articole*, Editura C.H.Beck, București, 2008; Ion Deleanu, *Drepturile fundamentale ale părților în procesul civil*, Editura Universul juridic, București, 2008; G. Braibant, *Le principe de proportionnalité* în *Mélanges Waline*, L.G.D.J., Paris, 1974; M. Guibal, *De la proportionnalité*, în *L'Actualité juridique*, Nr.5, 1978; J. Ziller, *Le principe de proportionnalité*, în *L'Actualité juridique-Droit administratif*, număr special, 20 iunie 1996; Heinz Mohnkaupt, *L'État de droit en Allemagne*, în *L'État de droit*, Presses Universitaires de Caen, 1994; X. Phillippe, *Le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelles et administratives française*, P.U.A.M. Economica, 1990; Michael Fromont, *La Cour Constitutionnelle Fédérale et le droit*, *Revue française de théorie juridique* Nr.11/1990; Hilaire Bornette, *Constitutional and Administrative Law*, Cavendish, Publishing Limited, London, 1997; Jeffrey Jowell and Jonathan Cooper, *Understanding Human Rights Principles*, Oxford and Portland, Oregon 2001; J.J.

Trăsăturile principale ale constituționalismului european, în plan doctrinar și legislativ, sunt considerate a fi: principiul separației puterilor în stat¹³; proclamarea, promovarea, apărarea și garantarea drepturilor fundamentale inalienabile ale omului; definirea și asimilarea noțiunii de stat de drept; apariția și dezvoltarea modelului european de control al constituționalității legilor.¹⁴

Prin urmare, esența și finalitatea constituției, dar și a constituționalismului ca proces istoric și realitate socială, constă în realizarea unui echilibru, raport rațional între realități și forțe diferite, dar care trebuie să coexiste și să se armonizeze pentru a asigura stabilitatea socială, libertatea individuală, dar și legitimitatea și funcționabilitatea autorităților care exercită puterea statală. Altfel spus, scopul unei constituții democratice constă în a realiza un echilibru just, rațional între realități diferite, între interesele individuale, și interesul public. Acest raport echilibrat, care este de esența constituției și constituționalismului, exprimă proporționalitatea ca principiu general al dreptului.

În sensul celor de mai sus, Ioan Muraru, referindu-se la semnificațiile constituționalismului, afirmă: "În realitățile socio-juridice și statale contemporane, constituționalismul trebuie privit ca o stare politico-juridică, complexă, ce exprimă cel puțin două mari aspecte: a) pe de o parte, receptarea în constituții a exigențelor mișcării de idei (originare și în evoluția sa), privind statul de drept și democratic, libertățile publice, organizarea, funcționarea și echilibrul puterilor; b) pe de altă parte, receptarea în masă largă a subiectelor de drept a dispozițiilor constituționale. Această receptare reciprocă este singura care poate asigura eficiența și mai ales viabilitatea constituției, poate asigura o concordanță între regulile constituționale și practica politică".¹⁵

Chevallier, *L'État de droit*, Montehrstien, E.J.A. 1992. Dintre autorii români menționăm : Petru Miculescu, *Statul de drept*, Ed. Lumina Lex, București, 1998 ; Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, Ed. Servo-Sat, Arad 1998 ; Ioan Muraru și Mihai Constantinescu, *Curtea Constituțională a României*, București, Ed. Albatros, 1997 ; Simina-Elena Tănăsescu, *Principiul egalității în dreptul românesc*, Ed. All Beck, 1999, București; Dana Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Ed. All Beck, București, 1999; Doina Micu, *Garantarea drepturilor omului*, Ed. All Beck, București, 1998; Ioan Muraru, Simina-Elena Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. All Beck, București, 2003, Bianca Selejan-Guțan, *Protecția europeană a drepturilor omului*, Ed. All Beck, București 2004; Marius Andreescu, *Principiul proporționalității în doctrina juridică*, în Studii juridice și administrative, nr.1, 2003, Facultatea de Științe economice, juridice și administrative, Pitești; Marius Andreescu, *Principiul egalității și principiul constituțional al proporționalității*, în Caietul științific al I.S.A. „Paul Negulescu”, Sibiu, 2004; Marius Andreescu, Ruxandra Andreescu, *Theoretical and practical aspects concerning the limitation of the exercise of a number of rights*, în Proceedings, The 26th Annual Congress of the American Romanian Academy of Arts and Sciences (ARA), Montréal, Québec, Canada, 2001; Marius Andreescu, Ruxandra Andreescu, *Tendențe ale jurisprudenței a Curții Europene a Drepturilor Omului. Principiul proporționalității*, în Caietul Științific al I. S. A. „Paul Negulescu”, Sibiu 2003; Marius Andreescu, Andra Puran, *Drept constituțional. Teoria constituțională și instituții constituționale. Jurisprudență constituțională*, ed. a-4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2020; Marius Andreescu, Andra Puran, *Teoria generală a statului. Jurisprudență constituțională*, ed.a-3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2018; Andreescu Marius, *Principiul proporționalității în dreptul constituțional*, Ed. C.H. Beck, București, 2007; Ioana-Nely Militaru, *Dreptul Uniunii Europene, Cronologie. Izvoare. Principii. Instituții*, Ediția a II-a, Editura Universul Juridic, București, 2011, pg. 108 – 109; Ioana-Nely Militaru, *Dreptul Uniunii Europene, Cronologie. Izvoare. Principii. Instituții. Piața internă a Uniunii Europene. Libertățile fundamentale Ediția a III-a*, Editura Universul Juridic, București, 2017, pg. 111 – 114;

¹³ Pentru o analiză a teoriei separației puterilor, de data aceasta din perspectiva dreptului administrativ, a se vedea și Marta-Claudia Cliza, Constantin-Claudiu Ulariu, *Drept administrativ*, Editura Universul Juridic, București, 2020, p. 20 și urm.

¹⁴ Florin Bucur Vasilescu, *Constituționalitate și constituționalism*, Ed. Național, București, 1990-1998, pg.16-33.

¹⁵ Ioan Muraru, *Constituție și constituționalism*, în: Studii constituționale, Ed. Actami, București, 1995, pg.96

Considerăm că proporționalitatea este un principiu constituțional pentru următoarele motive: 1) este o formă a principiului justiției și echității, fiind evocat de unele categorii constituționale „dreptate”, „echitabil”, „rezonabil”, „just”, „toleranță”; 2) are trăsăturile principiilor constituționale 3) este consacrat explicit sau implicit de majoritatea constituțiilor țărilor democratice, dar și de instrumentele juridice internaționale.

Aplicațiile constituționale ale principiului proporționalității pot fi identificate în trei mari domenii: organizarea statală și exercitarea puterii statale; garantarea drepturilor fundamentale ale omului; interferența cu principiul egalității.

Singurele dispoziții din Constituția României¹⁶ care fac referire la proporționalitate, ca principiu, sunt cele cuprinse în art.53, care are denumirea marginală de: „Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți”. Alineatul 2 stabilește că: „Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere dreptului sau libertății”. Totuși, principiul proporționalității este conținut implicit de dispozițiile art.19 ale Constituției din 1866, art.17 din Constituția din 1923 și art.16 al Constituției din 1938 care stabileau că exproprierea se putea face numai “după o dreaptă și prealabilă despăgubire stabilită de justiție.” Prin urmare despăgubirea trebuia să fie echitabilă, justă, ceea ce înseamnă proporționalitate.

În opinia noastră, principiul proporționalității este implicat și de alte dispoziții constituționale românești, dar pentru identificarea lor este nevoie de o operă de interpretare a textelor constituționale.

Interpretarea normelor constituționale se justifică, în raport cu cele arătate mai sus, pentru că orice constituție este o lege și are un conținut normativ, ce urmează să fie aplicat. Mai mult decât o lege obișnuită, o constituție poate cuprinde termeni nedeterminați, sau reglementări de generalitate maximă, care justifică necesitatea interpretării, în primul rând pe cale jurisprudențială și doctrinară. „Constituția nu este alcătuită doar din textul său. Chiar și adepții interpretării textualiste sunt de acord că anumite principii chiar dacă nu sunt exprimate, *expressis verbis*, în textul Constituției, sunt prezentate în spiritul său și nu pot fi ignorate, sau trecute sub tăcere, doar pentru că nu sunt exprimate în text... Interpretarea poate de multe ori evita o situație în care absența consacrării unei norme poate fi suplinită prin deducerea ei din context sau prin interpretarea sistematică a altor norme. Textul Constituției este considerat *normativ*, în sensul că orice ar fi clar contrar lui, nu poate fi susținut, chiar dacă nu poate fi drept exhaustiv pentru universul posibilelor înțelesuri constituționale. Atunci când ne referim la *text* avem în vedere și contextul (interpretarea sistematică), care, de multe ori poate ajuta la o mai bună interpretare”¹⁷. În doctrină se discută despre „constituționalizarea dreptului”¹⁸. Un aspect al acestui proces complex, constă în multiplicarea normelor constituționale prin interpretarea textelor constituționale de către justiția constituțională, care poate deduce din dispozițiile exprese ale Constituției noi principii cu valoare constituțională, sau poate să le determine conținutul și criteriile de aplicare¹⁹.

¹⁶ Constituția României adoptată în 1991, modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr.429/2003, publicată în M.Of. nr.758 din 29 octombrie 2003. Textul Constituției României a fost republicat în M.Of. nr.767 din 31 octombrie 2003.

¹⁷ Ioan Muraru, ș.a., *Interpretarea Constituției. Doctrină și practică*, Editura Lumina Lex, București, 2002, pp. 9-10.

¹⁸ Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. All Beck, București, 2003, vol. I, pp.80.

¹⁹ Ibidem, pp.80.

Aceste considerente reprezintă baza științifică în virtutea căreia putem proceda la o interpretare doctrinară, pentru a identifica dimensiunea normativă, constituțională a principiului proporționalității. Identificarea dispozițiilor constituționale românești care implică principiul proporționalității se poate realiza având în vedere relația dintre norma constituțională și acest principiu. Demersul științific se bazează pe interpretarea textelor constituționale, printr-un *raționament de proporționalitate*, diferențiat în funcție de aplicațiile concrete ale principiului.

Aplicat în materia protecției drepturilor fundamentale, principiul proporționalității este implicat de unele dispoziții constituționale în materie.

Astfel, libertatea individuală este reglementată de art.23 din Constituția României, un articol cu un conținut complex. Măsurile de restrângere a exercițiului libertății individuale (reținerea, arestarea și percheziția), reglementate până la detaliu de dispozițiile constituționale, pot fi luate de autoritățile juridice numai cu respectarea strictă a condițiilor impuse de lege. Ingerința autorităților statului în exercitarea libertății individuale nu trebuie să fie abuzivă. De aceea, ansamblul garanțiilor care protejează persoana, în situațiile în care autoritățile juridice iau măsuri restrictive, trebuie să fie adecvate, altfel spus, proporționale cu valorile care formează libertatea individuală.

Principiul proporționalității este implicat și de dispozițiile art.25 din Constituția României, care reglementează dreptul la liberă circulație. Acest drept nu poate fi absolut. Dispozițiile art.25 alin.(1) arată că: „legea stabilește condițiile exercitării acestui drept”. În acest sens, reglementările referitoare la actele de identitate, pașapoarte, trecerea frontierei, stabilirea domiciliului sau a reședinței sunt norme care constituie cadrul legal al exercitării acestui drept. Pentru a nu fi abuziv acest cadru legal trebuie să fie adecvat finalității urmărite, aceea de a garanta exercitarea acestui drept fundamental. Libera circulație poate fi restricționată prin lege, dacă aceasta se impune, pentru evitarea unui pericol grav, pentru protecția minorilor, împotriva abandonului, sau pentru combaterea unor infracțiuni, ori pentru executarea unor hotărâri judecătorești²⁰. Aceste măsuri trebuie să respecte condiția de proporționalitate, în sensul de a fi adecvate scopului legitim urmărit și garanțiilor constituționale privind dreptul la liberă circulație.

Dispozițiile art.26 din Constituție, care reglementează dreptul la viață intimă, familială și privată implică de asemenea principiul proporționalității. Exercițarea acestui drept nu se realizează discreționar, ci adecvat cerințelor moralei și ordinii publice. De asemenea, nu trebuie să se aducă atingere drepturilor celorlalți. Limitele acestui drept, determinate de protecția altor persoane, trebuie să fie adecvate garanțiilor constituționale în materie.

Principiul proporționalității este implicat de dispozițiile art.27 din Constituție, care se referă la inviolabilitatea domiciliului. Cazurile în care se poate pătrunde în domiciliul sau reședința persoanei sunt limitate și expres prevăzute în art.27 alin.(2) din Constituție. Măsurile restrictive aplicate exercitării acestui drept fundamental, pentru a nu fi abuzive, trebuie să fie adecvate unui scop legitim, dar și cerințelor constituționale de protecție a acestui drept.

Un alt text constituțional, care implică principiul proporționalității, este art.30 referitor la libertatea de exprimare. Limitele acestui drept fundamental sunt prevăzute de dispozițiile art.30 alin.(6). Proporționalitatea constă în acest caz în raportul echilibrat între două valori protejate de lege și totodată necesitatea ca limitele libertății de exprimare să fie adecvate finalității urmărite, aceea de protecție a acestui drept.

Dispozițiile art.21 alin.(3) din Constituție, valorifică în mod explicit dispozițiile art.6 alin.(1) din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale.

²⁰ Ioan Muraru, Simina Elena Tănăsescu, vol. I, *op cit.*, pp.184-185.

Proportionalitatea reprezintă conținutul ideii de echitate, ce trebuie să caracterizeze un proces, sub forma existenței unui raport echitabil între interesele divergente ale părților aflate în litigiu. În acest sens și jurisprudența C.E.D.O. care a considerat că cerința echității are în vedere și „egalitatea armelor”, în cadrul unui proces: „Curtea amintește că principiul egalității armelor, unul dintre elementele noțiunii mai largi de proces echitabil, cere ca fiecare parte să aibă o *posibilitate rezonabilă* (s.n.) de a-și prezenta cauza în condiții care să nu o plaseze într-o situație net dezavantajoasă, în raport cu adversarul său”²¹. Termenul rezonabil de desfășurare a unei proceduri judiciare se apreciază în funcție de circumstanțele cauzei și presupune adecvarea duratei unei asemenea proceduri la complexitatea cauzei, comportamentul părților, comportamentul autorităților publice, dificultatea administrării probelor, etc. Altfel spus, trebuie să existe un raport rezonabil de proportionalitate între durata unei proceduri judiciare și circumstanțele cauzei.

Dispozițiile art.57 consacră la nivel constituțional două principii ale dreptului: principiul exercitării drepturilor cu bună credință și îndatorirea de a nu încălca drepturile și libertățile celorlalți²². Obligația constituțională de a exercita drepturile cu bună credință implică existența unui raport adecvat între exercitarea dreptului și finalitatea socială a acestuia. În lipsa acestui raport, pe care îl apreciem ca fiind unul de proportionalitate, suntem în prezența abuzului de drept care urmează a fi sancționat. „Abuzul de drept” desemnează faptul exercitării dreptului pentru rațiuni sau în vederea unor scopuri contrare *ratio legis*.²³

Proportionalitatea este un principiu constituțional, dar în multe cazuri nu există o consacrare normativă explicită, ci principiul este dedus prin diferite metode de interpretare din textele normative. Această situație creează unele dificultăți în aplicarea principiului proportionalității.

Mai trebuie subliniată și importanța acestui principiu ca și criteriu de legitimitate a exercitării puterii statale, în limitele marjei de apreciere, conform competențelor constituționale și legale.

În raport cu aceste considerente propunem, în perspectiva unei noi revizui a Constituției României, ca la art.1 ce are denumirea marginală “Statul român”, să se adauge un nou alineat care să prevadă că: “*Exercitarea puterii statale trebuie să fie proporțională și nediscriminatorie*”.

În acest fel s-ar răspunde mai multor cerințe:

a) proportionalitatea este consacrată expres ca principiu general constituțional și nu numai cu aplicare restrânsă în cazul restrângerii exercitării drepturilor și libertăților fundamentale, așa cum s-ar putea considera în prezent, având în vedere dispozițiile art.53 din Constituție;

b) această nouă prevedere constituțională corespunde unor reglementări similare cuprinse în instrumente juridice ale Uniunii Europene

c) această nouă reglementare s-ar constitui ca o veritabilă obligație constituțională, pentru toate autoritățile statului de a-și exercita atribuțiile în așa fel încât măsurile adoptate să se înscrie în limitele puterii discreționare recunoscute de lege și să nu reprezinte un exces de putere;

d) se creează posibilitatea pentru Curtea Constituțională de a sancționa, pe calea controlului de constituționalitate al legilor și ordonanțelor, excesul de putere în activitatea Parlamentului și Guvernului, folosind drept criteriu principiul proportionalității;

²¹ Cauza Kreess versus Franța, Hotărârea din 7 iunie 2001.

²² A se vedea Ioan Muraru, *op.cit.*, p.114.

²³ Pentru dezvoltări a se vedea L. Jossierand, *De l'esprit des droits et de leur relativité. Théorie dite de l'abus de droit*, Dalloz, Paris, 1993, nr.245; L. Jasserand, *De l'abus de droit*, Paris, 1905; D. Gherasim, *Buna credință în raporturile juridice civile*, Ed. Academiei, RSR, București, 1981; Ion Deleanu, *Drepturile subiective și abuzul de drept*, Ed. Dacia, Cluj Napoca, 1988.

e) se poate realiza mai bine corelația dintre principiul proporționalității și principiul egalității.

2. Limite, restrângeri și derogări privind exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale

Un autor român sublinia că libertatea are sens numai în condițiile existenței limitei, deoarece pentru a se manifesta ea trebuie să depindă de ceva, să se circumscrie unor coordonate. "Libertatea umană se interpretează într-un mănunchi de limite care sunt condiția exercițiului ei."²⁴

Consacrarea și garantarea drepturilor omului prin reglementări interne și internaționale nu exclude posibilitatea limitării acestora. De altfel, existența unor drepturi necondiționate, teoretic, nu poate fi admisă într-un sistem constituțional democratic. Absența limitelor și a condițiilor de exercitare, prevăzute de lege, constituții sau instrumente juridice internaționale poate să ducă la arbitrar sau la abuz de drept, deoarece nu ar permite diferențierea comportamentului legal de cel ilegal. Această idee este exprimată de art.4 din Declarația franceză a drepturilor omului și cetățeanului: "exercitarea drepturilor naturale ale fiecărui om, nu are alte limite decât pe acelea care asigură celorlalți membrii ai societății posibilitatea exercitării acestor drepturi." De asemenea, doctrina juridică a reținut că în raporturile dintre titularii de drepturi "libertatea unuia se oprește acolo unde începe a celui alt, deoarece condiția inerentă persoanei este relația ei cu alții."²⁵

Ordinea și stabilitatea socială presupun toleranță și respect reciproc între subiectele care participă la relațiile sociale. Exercițarea drepturilor și libertăților fundamentale nu trebuie să contravină ordinii existente în viața socială: coexistența libertăților și protecția socială sunt cele două comandamente care stau la baza limitelor edictate de dreptul pozitiv."²⁶ Dificultatea constă în a găsi soluțiile cele mai potrivite care să armonizeze interesele individuale și interesul public și să garanteze totodată drepturile și libertățile fundamentale în situațiile în care s-ar putea limita sau restrânge exercițiul acestora.

În relația dintre drepturi și libertăți, pe de o parte, și societate pe de altă parte, s-au conturat două atitudini extreme: sacrificarea drepturilor și libertăților în interesul ordinii sociale, sau preeminența drepturilor și libertăților, chiar dacă astfel sunt sacrificate interesele și ordinea socială.²⁷ Nici una dintre aceste soluții nu este justificată de imperativele unei autentice democrații și cerința realizării echilibrului și armoniei sociale. Reglementările constituționale, pentru a fi eficiente, trebuie să realizeze un echilibru între cetățeni și autoritățile publice, apoi între autoritățile publice și desigur, cetățeni. Trebuie de asemenea să se asigure protecție individului contra ingerințelor arbitrare ale statului în exercitarea drepturilor și libertăților sale.²⁸ De aceea, limitele impuse drepturilor și libertăților fundamentale trebuie să fie adecvate unui scop legitim, acesta putând fi: protecția societății, a ordinii sociale, economice și politice, a ordinii de drept, sau pentru protecția drepturilor altora. Limitele nu trebuie să lipsească de conținut drepturile însăși, ci să garanteze exercitarea acestora în asemenea situații.

Existența unor limite pentru exercitarea unor drepturi fundamentale este justificată de protecția constituțională sau de protecția prin instrumente juridice internaționale a unor importante valori umane sau statale. Cu toate acestea, nu este admisibil ca în numele acestor

²⁴ Gabriel Liiceanu, *Despre limită*, Ed. Humanitas, București, 1994, p. 11.

²⁵ Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale Editura Servo-Sat, Arad, 1998 vol.I, pp. 269-270.*

²⁶ Jean Rivero, *Les Libertés publiques*, P.U.F., (Ed.1973), p. 106.

²⁷ Ion Deleanu, *op.cit.* vol.I, p.205.

²⁸ Ioan Muraru, *Protecția constituțională a libertăților de opinie*, Editura Lumina Lex, București, 1999, pp. 16-17.

valori autoritățile statale să limiteze discreționar și abuziv exercitarea drepturilor care la rândul lor sunt garantate constituțional. În acest caz s-ar putea ajunge la distrugerea democrației sub pretextul apărării ei.

Principiul proporționalității, înțeles ca relație adecvată între măsurile prin care se limitează exercițiul drepturilor și libertăților omului, situația de fapt și scopul legitim urmărit reprezintă un criteriu pentru determinarea acestor limite, evitarea excesului de putere, dar și o garanție a drepturilor consacrate constituțional.²⁹

Ingerința statului în exercitarea unor drepturi și libertăți fundamentale se poate realiza în principiu prin restrângerea și suspendarea exercițiului unor drepturi sau prin derogări. Aceste modalități sunt reglementate în constituții și instrumente juridice internaționale. Evitarea oricărui abuz al autorităților statului și garantarea drepturilor și libertăților fundamentale în astfel de situații, impune reglementarea constituțională, dar și în instrumente juridice internaționale a condițiilor care justifică aplicarea unor astfel de măsuri.

Există constituții care reglementează instituția restrângerii exercițiului unor drepturi în anumite situații³⁰, posibilitatea suspendării unor drepturi sau libertăți³¹ sau cazurile în care datorită exercitării abuzive a unui drept se pierde exercițiul acestuia.³²

Constituția României impune *condiții* privind exercitarea unor drepturi sau libertăți. Astfel, libertatea de circulație se exercită în condițiile stabilite de lege (art.25, alin.(1)). Persoana fizică poate să dispună de ea însăși, dacă nu încalcă drepturile și libertățile altora, ordinea publică, sau bunele moravuri (art.26, alin.(2)); dreptul persoanei de a avea acces la informații de interes public nu poate fi îngrădit, dar nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a tinerilor sau securitatea națională. (art.31 alin.(3)); dreptul la grevă poate fi exercitat numai în condițiile legii, care stabilește limitele acestuia (art.43, alin.(2)); conținutul și limitele dreptului de proprietate sunt stabilite de lege (art.44, alin.(1)); libertatea de exprimare nu poate prejudicia demnitatea, onoarea, viața particulară a persoanei sau dreptul la propria imagine (art.30, alin.(6)); întrunirile se pot organiza și desfășura numai în mod pașnic, fără nici un fel de arme (art.39).

Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți este reglementată de dispozițiile art.53 din Constituție. Acestea sunt dispoziții de principiu, care se referă la măsurile dispuse de stat prin lege sau ordonanțe de guvern, ce reprezintă ingerințe în exercitarea unor drepturi garantate constituțional. Pentru a nu aduce atingere substanței dreptului, aceste măsuri sunt temporare și de asemenea, pentru a fi constituționale, trebuie să respecte cumulativ condițiile prevăzute de dispozițiile art.53. Există însă și dispoziții constituționale care restrâng exercițiul unor drepturi, restrângerile având un caracter permanent. Restrângerile sunt de regulă specifice conținutului juridic al dreptului consacrat constituțional. Astfel, exercitarea libertății individuale poate fi restrânsă prin percheziție, reținere sau arestare (art.23). Inviolabilitatea domiciliului poate fi restrânsă în condițiile prevăzute de art.27, alin.(2). Dispozițiile art.36, alin.(2), interzic unor categorii de persoane dreptul de vot. Dispozițiile art.40, alin.(3), interzic unor categorii profesionale dreptul de a face parte din partide politice.

Există diferențe între restrângeri, iar pe de altă parte derogări care pot viza exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale. Restrângerile sunt măsuri considerate necesare într-o societate democratică, aplicate în scopul realizării unui interes public sau pentru a ocroti drepturile și libertățile altora. În acest sens, dispozițiile art.18 din Convenție, arată că:

²⁹ Pentru dezvoltări a se vedea : Andreescu Marius, *Principiul proporționalității în dreptul constituțional*, Editura C.H. Beck, București, 2007

³⁰ Amintim în acest sens dispozițiile art.18 din Constituția Portugaliei; art.19, alin.1 și 2 din Constituția Germaniei și dispozițiile art.53 din Constituția României.

³¹ Art.55 din Constituția Spaniei.

³² Art.18 din Constituția Germaniei.

“restrângerile ... nu pot fi aplicate decât în scopul pentru care ele au fost prevăzute.” Derogările sunt îngrădiri mai ample ale drepturilor și libertăților fundamentale și pot fi dispuse de către state în situații excepționale. Restrângerile pot viza, în principiu, orice drept fundamental, spre deosebire de măsurile derogatorii care pot avea ca obiect numai unele drepturi ale omului, garantate de instrumente juridice internaționale. Există și drepturi garantate în mod absolut (drepturi absolute) în sensul că nu se admit restrângeri sau derogări. Evident, ne referim la dreptul la viață; dreptul de a nu fi supus torturii, nici unui fel de pedeapsă sau tratament inuman ori degradant.

Principiul proporționalității reprezintă o garanție în toate situațiile în care exercitarea unui drept sau a unei libertăți fundamentale este supusă unei condiții, restrângeri, suspendări sau derogări. Principiul proporționalității, aplicat în această materie are în vedere și realizarea unui just echilibru între interesele individuale și interesul public sau între diferitele interese private care corespund drepturilor subiective fundamentale, consacrate și garantate constituțional.

3. Aspecte particulare ale proporționalității potrivit dispozițiilor art. 53 din Constituția României

Referitor la dispozițiile constituționale românești privind restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale, în literatura de specialitate s-a făcut distincția între împrejurări comune de restrângere a exercițiului unor drepturi care formează obiectul de reglementare a dispozițiilor art.53 din Constituție, iar pe de altă parte împrejurări speciale, proprii unor drepturi și libertăți. Împrejurările comune de restrângere au un caracter temporal, sunt esențialmente fortuite, pe când împrejurările speciale au un caracter permanent³³. Autorul citat subliniază că aceste împrejurări trebuie să fie consacrate expres “neputând să fie produsul convenționalismului”³⁴

Regulile instituite de dispozițiilor art.53 au valoarea unui principiu constituțional, deoarece sunt aplicabile tuturor drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

Pentru a identifica particularitățile principiului proporționalității, aplicat în această materie, este util să subliniem unele aspecte doctrinare și de jurisprudență privind interpretarea și aplicarea dispozițiilor art.53 din Constituție.

Doctrina a reținut faptul că, în situația în care legiuitorul restrânge exercițiul unor drepturi, fără a indica expres temeiul constituțional, aceasta “nu înlătură obligativitatea verificării în cadrul procedurii de control al legitimității constituționale a legii, dacă măsura astfel instituită constituie o limitare a unui drept.”³⁵ Din considerentele Deciziei nr.4/1992 a Curții Constituționale rezultă că în ipoteza în care prevederea legală spusă controlului constituie o limitare a unui drept constituțional, ea este legitimă numai în cazurile în care se încadrează în situațiile limitative expres prevăzute de art.53 din Constituție.³⁶ Curtea Constituțională a reținut că prevederile art.53 au în vedere drepturile și libertățile fundamentale incluse în Capitolul al II, Titlul I din Constituție, nu și alte drepturi.³⁷ Instanța noastră constituțională, interpretând dispozițiilor art.53 prin raportare la dispozițiile art.5 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale a făcut distincția între pierderea și restrângerea unui drept. Ultima situație este avută în vedere de dispozițiile art.53. “Curtea constă că invocarea

³³ Ion Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p.123. Jurisprudența consacră și ea această deosebire. A se vedea Decizia nr.13/1999 a Curții Constituționale, publicată în M.Of. nr.178/1999.

³⁴ Ibidem, *op.cit.*, vol.II, p.123.

³⁵ Ioan Muraru, *Restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți*, în Studii constituționale, Editura Actami, București,1995, p. 199.

³⁶ Decizia nr.4/1992, publicată în M.Of. nr.192/1992.

³⁷ Decizia nr.19/1999, publicată în C.D.H., 1999, p.308

prevederilor art.5 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale nu are incidență în cauză, deoarece aceste prevederi se aplică lipsirii de libertate iar nu restrângerii libertății.”³⁸

Totodată, instanța noastră constituțională a decis că restrângerea exercițiului unui drept trebuie să aibă caracter temporar³⁹ fiind instituită doar pentru o perioadă în care acționează cauzele ce au determinat-o și care sunt consacrate limitativ la alin.(1) din art.53 din Constituție.⁴⁰

În situația în care restrângerea exercițiului unui drept se realizează în scopul apărării unor drepturi ale cetățenilor, măsurile restrictive sunt legitime numai în considerarea unui anume drept, întrucât fără această restrângere dreptul respectiv ar fi afectat.⁴¹ Restrângerile aduse exercițiului dreptului nu trebuie să atingă substanța acestui drept. Astfel, Curtea Constituțională a stabilit că prin lege pot fi dispuse anumite îngărdiri dreptului de proprietate, dar ele nu trebuie să atingă substanța acestui drept. Aceste îngărdiri se pot stabili în privința obiectului dreptului sau a unor atribute ale dreptului, pentru apărarea unor drepturi ale unor persoane sau a intereselor sociale și economice generale.⁴²

Jurisprudența Curții Constituționale deosebește restrângerea exercițiului unor drepturi față de împrejurările în care legiuitorul condiționează exercitarea unui drept. În acest sens s-a decis că cerințele de vechime stabilite de art.19 din Legea nr.51/1995⁴³ privind profesia de avocat, urmăresc să asigure exercitarea dreptului la apărare în condiții de competență, responsabilitate profesională și experiență practică, raportate la gradul ierarhic al instanțelor și la complexitatea cauzelor, astfel că este firesc ca ele să implice anumite condiționări, care nu pot fi privite ca o îngărdiră a dreptului la muncă ci ca măsuri de protejare atât a intereselor justițiabilului cât și ale avocatului.⁴⁴

De asemenea, exceptarea prin lege a unor categorii de cetățeni de la beneficiul unor drepturi acordate altora, care se află într-o situație diferită, nu reprezintă o restrângere a exercițiului acestor drepturi. În consecință nu sunt aplicabile dispozițiile art.53 din Constituție.⁴⁵

Proportionalitatea este o condiție de constituționalitate a măsurilor dispuse prin lege sau prin ordonanțe, prin care se restrânge exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale, condiție prevăzută expres de dispozițiile art.53, alin.(2) din Constituție. Analiza particularităților acestui principiu trebuie realizată sistematic, în contextul prevederilor art.53. Consacrarea expresă a unui aspect particular al principiului proporționalității, de dispozițiile art.53, alin.(2), transformă proporționalitatea dintr-o regulă de morală sau de oportunitate într-o condiție de constituționalitate a legii, iar instanța constituțională are competența de a verifica respectarea acestui principiu.

Restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale, prin lege, reprezintă o ingerință a statului în exercitarea acestor drepturi și libertăți, justificată de realizarea unui scop legitim. Pentru evitarea arbitrariului sau a excesului de putere din partea autorităților statale care adoptă asemenea măsuri, este necesar să existe garanții asigurate de stat, care să fie

³⁸ Decizia nr.239/2001, publicată în M.Of. nr.838/2001.

³⁹ Pentru un exemplu analizat în doctrina de specialitate, a se vedea Marta-Claudia Cliza, Laura-Cristiana Spătaru-Negură, *Arguments for Declaring the Unconstitutionality of Paragraph (1) of the Sole Article of the Government Emergency Ordinance no. 4/2012*, în *Perspectives of Law and Public Administration*, vol. 10, număr special, octombrie 2021, pp. 138-146, disponibil online la <http://www.adjuris.ro/revista/articole/An10se/14.%20Cliza,%20Spataru-Negura.pdf>.

⁴⁰ Decizia nr.83/1999, publicată în C.D.H., 1999, p.582.

⁴¹ Decizia nr.139/1994, publicată C.D.H., 1994, p.84.

⁴² Decizia nr.19/1993, publicată în C.D.H., 1992-1993; Decizia nr.147/1997, publicată în C.D.H., 1998.

⁴³ Republicată în M.Of. nr.113/2001.

⁴⁴ Decizia nr.256/1997, publicată în M.Of. nr.134/1998.

⁴⁵ Decizia nr.115/1999, publicată în M.Of. nr.522/1999.

adecvate la finalitatea constituțională urmărită, aceea de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale, în situațiile concrete în care li s-ar putea aduce atingere. Principiul proporționalității este o astfel de garanție constituțională care permite sancționarea de către instanța constituțională a ingerințelor arbitrare ale Parlamentului sau Guvernului în exercitarea acestor drepturi.⁴⁶ Prin urmare, măsurile adoptate de stat prin care se restrânge exercițiul unor drepturi sau libertăți fundamentale pentru a nu fi abuzive trebuie să fie nu numai legale, adică dispuse prin lege, sau de un act normativ echivalent ca forță juridică legii, dar și legitime, (juste), adică necesare într-o societate democratică, nediscriminatorii, proporționale cu situația care le determină și să nu afecteze substanța dreptului. Proporționalitatea și necesitatea într-o societate democratică sunt criteriile de apreciere, atât pentru legiuitor cât și pentru judecător, a legitimității restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale.

În doctrină s-a subliniat că de fiecare dată când legiuitorul aduce o limitare în exercițiul unui drept sau a unei libertăți, trebuie să precizeze expres, în cuprinsul dispoziției respective, temeiul constituțional al art.53.⁴⁷ Această mențiune vizează implicit respectarea principiului proporționalității și corespunde principiului supremației Constituției: "Legea este un act de aplicare, în sensul că voința legiuitorului își află în mod necesar limitele în supremația Constituției, ca lege fundamentală a statului și societății."⁴⁸ În astfel de cazuri, aprecierea realizată de către legiuitor sau judecătorul constituțional, are la bază un raționament de proporționalitate. Restrângerea exercițiului unor drepturi se justifică prin existența unor interese diverse și în unele situații chiar contradictorii. Pe de o parte, interesul subiectiv al titularilor drepturilor fundamentale, iar pe de altă parte interesul public sau necesitatea de a garanta drepturile fundamentale aparținând altor persoane. În aceste condiții, unul dintre interese își fundamentează legitimitatea constituțională pe o prevedere și celălalt pe o altă dispoziție constituțională. Raționamentul de proporționalitate presupune compararea intereselor, în așa fel încât limitarea exercițiului unui drept sau libertăți fundamentale să nu depășească ceea ce este strict necesar pentru satisfacerea unui interes public sau apărarea drepturilor altor persoane.

Principiul proporționalității, aplicat în materia restrângerii exercițiului unor drepturi, este concret determinat de semnificația elementelor care sunt comparate, în funcție de care se poate stabili dacă măsura respectivă este adecvată sau nu situației și scopului urmărit. Proporționalitatea măsurilor restrictive se apreciază în raport cu un scop legitim bine determinat, a cărui semnificație este dată după caz, de doctrină, lege sau jurisprudență. Măsura restrictivă nu respectă condiția de proporționalitate, dacă scopul pentru care a fost dispusă este generic, și nu se indică un anumit drept sau libertate fundamentală ca scop legitim.⁴⁹

Scopurile care justifică restrângerea exercițiului unor drepturi și în raport de care se apreciază respectarea principiului proporționalității sunt expres și limitativ prevăzute de art.53, alin.(1) din Constituție. Semnificația acestora este importantă pentru a determina proporționalitatea măsurilor restrictive.

În funcție de scopul legitim urmărit se determină "marja de apreciere" pe care autoritățile publice o au pentru a impune limitări exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale, în condițiile prevăzute de art.53 din Constituție. Limitele dreptului de apreciere al autorităților statale competente și totodată respectarea principiului proporționalității, se stabilesc în

⁴⁶ Ioan Muraru, *Protecția constituțională a libertăților de opinie, op.cit.*, pp. 22-23.

⁴⁷ Ioan Muraru, *op.cit.*, pp.200-201.

⁴⁸ *Ibidem*, p.201.

⁴⁹ A se vedea Decizia nr.139/1994 publicată în M.Of. nr.353/1994, Decizia nr.75/1994, publicată în M.Of. nr.190/1994 și Decizia nr.21/2000, publicată în M.Of. nr.159/2000.

jurisprudența instanței noastre constituționale, inclusiv prin raportare la jurisprudența C.E.D.O.. Astfel, proporționalitatea ingerințelor autorităților statale este analizată de instanța internațională în raport cu cerințele unei societăți democratice, concept regăsit și în jurisprudența Curții Constituționale.

De asemenea, instanța noastră constituțională a invocat și alte aspecte din jurisprudența C.E.D.O.: măsurile restrictive sunt proporționale cu scopul legitim urmărit dacă sistemul legislativ și instituțional național, are garanții adecvate și suficiente contra abuzurilor.⁵⁰ Există deosebire între fapte și judecăți de valoare. Dacă materialitatea celor dintâi poate fi dovedită, judecățile de valoare nu sunt apte de a fi demonstrate sub aspectul exactității lor.⁵¹ Prin urmare, respectarea condiției de proporționalitate a măsurilor restrictive aplicate libertății de exprimare este apreciată diferit în funcție de natura afirmațiilor. Proporționalitatea poate fi apreciată ca o adecvare strictă a măsurii restrictive la scopul propus, sau poate să existe o marjă mai mare de apreciere a autorităților atunci când scopul legitim urmărit este morala publică, de exemplu.⁵²

Proporționalitatea reprezintă o garanție pentru exercitarea dreptului fundamental, supus unei limite sau condiții. Existența unor limite sau condiții pentru exercitarea unor drepturi fundamentale este justificată de ideea de protecție constituțională a unor importante valori umane sau statale. În sensul celor de mai sus Curtea Constituțională a României a reținut: "Legislația, doctrina și jurisprudența au respins și resping constant existența unor drepturi și libertăți absolute."⁵³ Având în vedere această premisă, instanța identifică dispozițiile constituționale românești care stabilesc limite, condiții sau restricții pentru exercitarea unor drepturi.⁵⁴

Deși nu se referă în mod expres la principiul proporționalității, decizia nr.13/1999 este importantă pentru că relevă unele particularități ale acestui principiu aplicat în materia protecției drepturilor și libertăților fundamentale. Necesitatea unui just echilibru exprimă principiul general al proporționalității. Totodată, condițiile, limitările sau restrângerile aplicate unor drepturi fundamentale trebuie să fie adecvate finalității urmărite de legiuitorul constituant, aceea de protecție a dreptului fundamental în situațiile în care acesta poate fi condiționat sau limitat.

Prin mai multe decizii, Curtea Constituțională a stabilit că are competența de a verifica respectarea condiției de proporționalitate în cazul restrângerii exercițiului unor drepturi. Instanța constituțională își asumă această competență numai dacă proporționalitatea este condiție de constituționalitate a legii care a instituit restrângerea dreptului. "Incontestabil, că verificarea proporționalității intră în competența de control a Curții, cât timp proporționalitatea restrângerii cu situația care a determinat-o constituie o condiție de constituționalitate a legii care a instituit restrângerea dreptului".⁵⁵ Această constatare a Curții Constituționale este importantă pentru mai multe aspecte: proporționalitatea este considerată ca o condiție de constituționalitate pe care legea, care a instituit restrângerea dreptului, trebuie să o respecte. În acest fel principiul proporționalității nu este numai o simplă stare de fapt, apropiată de oportunitate, ci este o condiție *de drept* care intră în competența de control a Curții. De asemenea, Curtea realizează o distincție între principiul general al proporționalității, proporționalitatea aplicată în alte ramuri de drept și principiul constituțional al proporționalității aplicat în materia restrângerii exercițiului unor drepturi. Competența instanței constituționale se referă numai la principiul

⁵⁰ A se vedea Cauza Leander versus Suedia, 1999

⁵¹ Cauza Lingens versus Austria, 2002

⁵² Cauza Wingrove versus Regatul Unit, 2001.

⁵³ Decizia nr.13/1999, M.Of. nr.178/1999.

⁵⁴ Decizia nr.13/1999 anterior citată.

⁵⁵ Considerentul nr.3 din Decizia nr.71/1996, publicată în M.Of. nr.131/1996.

constituțional al proporționalității, consacrat de dispozițiile art.53 alin.(2). Remarcăm și interpretarea instanței noastre constituționale privind conținutul principiului proporționalității aplicat în această materie: adecvarea restrângerii cu situația care a determinat-o.

Raționamentul de proporționalitate, care în materia restrângerii exercițiului unor drepturi presupune adecvarea măsurii restrictive la situația de fapt, dar și la scopul legitim urmărit, este utilizat în jurisprudența Curții Constituționale. Analizând respectarea principiului proporționalității în cazul unor excepții de neconstituționalitate privind dispozițiile art.148, alin.1, lit.h din Codul de procedură penală, instanța noastră constituțională a constatat că principiul proporționalității este respectat, având în vedere atât dispozițiile art.18 din Convenție, cât și dispozițiile art.53, alin.(2) din Constituție. S-a constatat că măsura arestării preventive este necesară pentru desfășurarea instrucției penale și proporțională cu situația care a determinat-o.⁵⁶ În jurisprudența instanței constituționale, raționamentul de proporționalitate este relevat și sub forma analizei echilibrului just care trebuie să existe între două drepturi protejate constituțional, echilibru care determină totodată limitele exercitării acestora⁵⁷.

Curtea Constituțională a subliniat că respectarea principiului proporționalității, în condițiile art.53, alin.(2) din Constituție, are ca obiect numai drepturile și libertățile fundamentale.⁵⁸ În acest sens, instanța constituțională a arătat că raportul dintre fapta penală săvârșită și pedeapsa aplicată, care trebuie să fie unul just, excede sferei de reglementare a art.53, alin.(2) din Constituție. "Este incontestabil că verificarea proporționalității aparține competenței de control a Curții, atâta timp cât restrângerea are ca obiect exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale".⁵⁹

Jurisprudența Curții Constituționale contribuie la înțelegerea și explicarea principiului proporționalității în situațiile în care a constatat interferența acestuia cu principiul egalității. De remarcat că jurisprudența instanței noastre constituționale, în materia interpretării și aplicării principiului egalității, a evoluat, pornind de la a admite că situațiile diferite trebuie să fie tratate diferit, până la a recunoaște noi drepturi constituționale, respectiv "dreptul la diferență". Uniformitatea a fost respinsă în mod constant în jurisprudența Curții Constituționale, în legătură cu interpretarea și aplicarea principiului egalității. Situațiilor, care prin natura lor sunt diferite, trebuie să li se aplice un tratament diferențiat. Principiul proporționalității semnifică, în acest caz, necesara adecvare a reglementării juridice la situația obiectivă considerată. De asemenea, proporționalitatea impune existența unei motivări "obiective și rezonabile" pentru un tratament juridic diferențiat aplicat unor situații identice. Aceste reguli sunt formulate în jurisprudența Curții Constituționale: "Principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit nu sunt diferite. În consecință, un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a judecătorului, ci trebuie să se justifice rațional, în respectarea principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice."⁶⁰

⁵⁶ Decizia nr.26/2000, publicată în M.Of. nr.232/2000.

⁵⁷ Decizia nr.57/1998, publicată în M.Of. nr.167/1998. În același sens a se vedea și Decizia nr.110/1995, publicată în M.Of. nr.74/1996.

⁵⁸ Decizia nr.24/1997, publicată în C.D.H./1998, pp.99-101; Decizia nr.157/1998, publicată în M.Of. nr.3/1999.

⁵⁹ Decizia nr.25/1999, publicată în M.Of. nr.3/1999. A se vedea și Decizia nr.13/1999 anterior citată, prin care Curtea Constituțională a constatat că în speță, nu se aplică principiul proporționalității, prevăzut de art.53 din Constituție, deoarece dreptul la greva foamei nu este un drept fundamental protejat de normele constituționale.

⁶⁰ Considerentul nr.5 din Decizia Plenumului Curții Constituționale nr.1/1994, publicată în M.Of. nr.69/1994. În același sens a se vedea și Decizia nr.85/27 iulie 1994, publicată în C.D.H./1994, pg. 68-74.

Aplicând raționamentul de proporționalitate, Curtea Constituțională a ajuns la recunoașterea unui drept fundamental: "Dreptul la diferență". "În general, se apreciază că violarea principiului egalității și nediscriminării există atunci când se aplică un tratament diferențiat unor cazuri egale, fără să existe o motivare obiectivă și rezonabilă sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite. În alți termeni, principiul egalității nu interzice reguli specifice. Tocmai de aceea principiul egalității conduce la sublinierea existenței unui drept fundamental, dreptul la diferență, iar în măsura în care egalitatea nu este naturală, faptul de a o impune ar însemna instituirea unui discriminări.⁶¹

Totuși, jurisprudența instanței noastre constituționale nu este generoasă și nici edificatoare în aplicarea și interpretarea principiului proporționalității în materia garantării drepturilor și libertăților fundamentale, ceea ce demonstrează că proporționalitatea, ca principiu al dreptului în general și al dreptului constituțional în special, nu suscită încă un obiect major de preocupare al jurisprudenței.

De cele mai multe ori, Curtea Constituțională se referă la criteriul proporționalității în mod generic, invocând dispozițiile art.53 din Constituție. Există relativ puține decizii ale instanței noastre constituționale care să cuprindă elemente de analiză a proporționalității. Este adevărat că interpretarea și înțelegerea principiului proporționalității, considerat a fi una dintre garanțiile drepturilor și libertăților fundamentale în situațiile în care este posibilă limitarea sau restrângerea exercițiului lor, prezintă serioase dificultăți, dat fiind diversitatea situațiilor concrete, marja de apreciere recunoscută legiuitorului, natura dreptului protejat și nu în ultimul rând raționamentul interpretativ al instanței constituționale, care, trebuie să se mențină la un nivel ridicat de abstractizare, stabilind constituționalitatea unei norme prin raportare la dispozițiile cuprinse în Constituție.

Sintetizând, putem spune că în materia protecției drepturilor și libertăților fundamentale, principiul proporționalității este invocat explicit sau implicit de Curtea Constituțională în următoarele forme:

a) necesara adecvare a garanțiilor constituționale și legale conferite drepturilor și libertăților fundamentale, la finalitatea urmărită, respectiv protecția exercitării drepturilor în situațiile concrete în care ar putea fi îngădită;

b) raport adecvat între măsurile restrictive dispuse prin lege, situația de fapt și scopul legitim urmărit, conform dispozițiilor art.53 din Constituție;

c) "raționamentul de proporționalitate", ca mijloc de interpretare utilizat de instanța constituțională pentru a stabili existența unui raport just, echitabil, între categorii de drepturi și interese protejate constituțional.

BIBLIOGRAFIE

1. Marius Andreescu, *Principiul proporționalității în dreptul constituțional*, Editura C.H. Beck, București, 2007.

2. Marius Andreescu, *Principiul proporționalității în doctrina juridică*, în *Studii juridice și administrative*, nr.1, 2003, Facultatea de Științe economice, juridice și administrative, Pitești.

3. Marius Andreescu, *Principiul egalității și principiul constituțional al proporționalității*, în *Caietul științific al I.S.A. „Paul Negulescu”*, Sibiu, 2004.

⁶¹ Decizia nr.1071995, publicată în M.Of. nr.85/1995. A se vedea și Decizia nr.6/1996, publicată în M.Of. nr.23/1996; Decizia nr.198/2000, publicată în M.Of. nr.702/2000; Decizia nr.54/2000, publicată în M.Of. nr.310/2000; Decizia nr.263/2001, publicată în M.Of. nr.762/2001;

4. Marius Andreescu, Ruxandra Andreescu, *Theoretical and practical aspects concerning the limitation of the exercise of a number of rights*, în Proceedings, The 26th Annual Congress of the American Romanian Academy of Arts and Sciences (ARA), Montréal, Québec, Canada, 2001.
5. Marius Andreescu, Ruxandra Andreescu, *Tendențe ale jurisprudenței a Curții Europene a Drepturilor Omului. Principiul proporționalității*, în Caietul Științific al I. S. A. „Paul Negulescu”, Sibiu, 2003.
6. Marius Andreescu, Andra Puran, *Drept constituțional. Teoria constituțională și instituții constituționale. Jurisprudență constituțională*, ed. a-4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2020;
7. Marius Andreescu, Andra Puran, *Teoria generală a statului. Jurisprudență constituțională*, ed. a-3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2018.
8. Dana Apostol-Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Ed. All Beck, București, 1999.
9. Hilaire Bornette, *Constitutional and Administrative Law*, Cavendish, Publishing Limited, London, 1997.
10. G. Braibant, *Le principe de proportionnalité* în Mélanchez Waline, L.G.D.J., Paris, 1974; M. Guibal, *De la proportionnalité*, în L'Actualité juridique, Nr.5, 1978.
11. J.J. Chevallier, *L'État de droit*, Montehrstien, E.J.A. 1992.
12. Marta-Claudia Cliza, Constantin-Claudiu Ulariu, *Drept administrativ*, Editura Universul Juridic, București, 2020.
13. Marta-Claudia Cliza, Laura-Cristiana Spătaru-Negură, *Arguments for Declaring the Unconstitutionality of Paragraph (1) of the Sole Article of the Government Emergency Ordinance no. 4/2012*, în Perspectives of Law and Public Administration, vol. 10, număr special, octombrie 2021, pp. 138-146, disponibil online la <http://www.adjuris.ro/revista/articole/An10se/14.%20Cliza,%20Spataru-Negura.pdf>.
14. Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, Ed. C.H. Beck, București, 2006
15. Ion Deleanu, *Drepturile subiective și abuzul de drept*, Ed. Dacia, Cluj Napoca, 1988.
16. Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale Editura Servo-Sat, Arad, 1998 vol.I*
17. Ion Deleanu, *Drepturile fundamentale ale părților în procesul civil*, Editura Universul juridic, București, 2008.
18. D. Gherasim, *Buna credință în raporturile juridice civile*, Ed. Academiei, RSR, București, 1981.
19. M.Guibal, *De la proportionnalité*, în L'Actualite juridique Droit administratif, nr.5/1978, pp.477-479.
20. Michael Fromont, *La Cour Constitutionnelle Federale et le droit*, Revue française de théorie juridique Nr.11/1990.
21. Jeffrey Jowel and Jonathan Cooper, *Understanding Human Rights Principles*, Oxford and Portland, Oregon 2001.
22. L. Josserand, *De l'esprit des droits et de leur relativité. Théorie dite de l'abus de droit*, Dalloz, Paris, 1993, nr.245.
23. L. Jasserand, *De l'abus de droit*, Paris, 1905.
24. Gabriel Liiceanu, *Despre limită*, Ed. Humanitas, București, 1994.
25. Doina Micu, *Garantarea drepturilor omului*, Ed. All Beck, București, 1998.
26. Petru Miculescu, *Statul de drept*, Editura Lumina Lex, București, 1998.
27. Ioana-Nely Militaru, *Dreptul Uniunii Europene, Cronologie. Izvoare. Principii. Instituții*, Ediția a II-a, Editura Universul Juridic, București, 2011.
28. Ioana-Nely Militaru, *Dreptul Uniunii Europene, Cronologie. Izvoare. Principii. Instituții. Piața internă a Uniunii Europene. Libertățile fundamentale* Ediția a III-a, Editura Universul Juridic, București, 2017.

29. Ioan Muraru, *Constituție și constituționalism*, în: Studii constituționale, Ed. Actami, București, 1995.
30. Ioan Muraru, ș.a., *Interpretarea Constituției. Doctrină și practică*, Editura Lumina Lex, București, 2002.
31. Ioan Muraru, *Protecția constituțională a libertăților de opinie*, Editura Lumina Lex, București, 1999.
32. Ioan Muraru, *Restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți*, în Studii constituționale, Editura Actami, București, 1995.
33. Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. All Beck, București, 2003, vol. I.
34. Ioan Muraru și Mihai Constantinescu, *Curtea Constituțională a României*, București, Ed. Albatros, 1997.
35. Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României, Comentariu pe articole*, Editura C.H.Beck, București, 2008.
36. Ioan Muraru, Simina Elena Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol.I, Editura C.H.Beck, București, 2008; Heinz Mohnkaupt, *L'État de droit en Allemagne*, în *L'État de droit*, Presses Universitaires de Caen, 1994.
37. X. Phillippe, *Le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelles et administratives française*, P.U.A.M. Economica, 1990.
38. Jean Rivero, *Les Libertés publiques*, P.U.F., (Ed.1973).
39. Bianca Selejan-Guțan, *Protecția europeană a drepturilor omului*, Ed. All Beck, București 2004.
40. Laura-Cristiana Spătaru-Negură, *Dreptul Uniunii Europene - o nouă tipologie juridică*, Editura Hamangiu, București, 2016.
41. Laura-Cristiana Spătaru-Negură, *Protecția internațională a drepturilor omului*, Editura Hamangiu, București, 2018.
42. Simina-Elena Tănăsescu, *Principiul egalității în dreptul românesc*, Ed. All Beck, 1999, București.
43. Iulian Teodoroiu, Simona Maya Teodoroiu, *Legalitatea oportunității și principiul constituțional al proporționalității* în: *Dreptul nr.7/1996*.
44. Maria Ureche, *Autoritățile publice în dreptul statelor europene*, Editura Altip, Alba Iulia, 2011
45. Florin Bucur Vasilescu, *Constituționalitate și constituționalism*, Ed. Național, București, 1990-1998.
46. J. Ziller, *Le principe de proportionnalité*, în *L'Actualité juridique-Droit administratif*, număr special, 20 iunie 1996.

IMPLICAȚII ALE ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE. PUBLICITATEA ACTULUI ADMINISTRATIV ÎN LEGISLAȚIA ROMÂNĂ

Conf. univ. dr. **Flavia GHENCEA**,
Universitatea „Ovidius” din Constanța, Drept și Științe
Administrative

fgvencea@hotmail.com

Conf. univ. dr. **Marilena MARIN**,
Universitatea „Ovidius” din Constanța, Drept și Științe
Administrative

marilenamarin@yahoo.com

Rezumat

Regăsim noțiunea de “publicitate” în diverse domenii ale dreptului și nu numai. Dacă vorbim despre publicitatea imobiliară sau mobilă, despre publicitatea și oralitatea ședințelor de judecată (secția civilă ori secția penală) sau despre publicitatea actului administrativ, avem în vedere, de fiecare dată, aducerea la cunoștința celor interesați a unor drepturi, acte sau fapte juridice.

Când ne referim la administrația publică, publicitatea actului administrativ presupune, pe de o parte, aducerea la cunoștință publică, într-una dintre formele sale: publicarea sau comunicarea și, pe de altă parte, opozabilitatea actului juridic respectiv.

Lucrarea de față își propune o analiză a modului în care publicitatea actului intervine în activitatea administrației publice, cu referire specială la actul administrativ-fiscal, o formă de activitate a administrației publice prezentă în mod curent în relația cetățean-autoritate.

Cuvinte cheie: publicitate, opozabilitate, comunicare, act administrativ, administrație publică.

IMPLICATIONS DE L'ACTIVITE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE. PUBLICITE DE L'ACTE ADMINISTRATIF DANS LA LEGISLATION ROUMAINE

Résumé

On retrouve la notion de «publicité» dans divers domaines du droit et au-delà. Qu'il s'agisse de publicité immobilière ou de mobilier, de publicité et d'oralité des audiences (section civile ou pénale) ou de publicité de l'acte administratif, nous avons à chaque fois en tête de porter à la connaissance des intéressés certains droits, actes ou faits juridiques.

Lorsque l'on se réfère à l'administration publique, la publicité de l'acte administratif suppose, d'une part, la portée à la connaissance du public, sous l'une de ses formes : publication ou communication et, d'autre part, l'opposabilité de cet acte juridique.

Cet article propose une analyse de la manière dont la publicité de l'acte intervient dans l'activité de l'administration publique, avec une référence particulière à l'acte administratif-fiscal, une forme d'activité de l'administration publique actuellement présente dans la relation citoyen-autorité .

Mots clés: publicité, opposabilité, communication, acte administratif, administration publique

IMPLICATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITY. PUBLICITY OF THE ADMINISTRATIVE ACT IN THE ROMANIAN LEGISLATION

Abstract

We find the notion of "publicity" in various fields of law and beyond. If we talk about movables and immovables publicity, about the publicity and orality of court hearings (civil or criminal section) or about the publicity of the administrative act, we have in mind, each time, to bring to the attention of those interested certain rights, acts or legal facts.

When we do refer to public administration, the publicity of the administrative act presupposes, on the one hand, the bringing to public knowledge, in one of its forms: publication or communication and, on the other hand, the opposability of that juridical act.

This paper aim to analyze the way in which the publicity of the act intervenes in public administration's activity, with special overview on the administrative-fiscal act, a form of activity of the public administration currently present in the citizen-authority relationship.

Keywords: *publicity, opposability/ enforceability, communication, administrative act, public administration*

1. Noțiuni introductive. Istoric și aspecte terminologice

1.1. Accepțiuni ale noțiunii de "publicitate"

a) Din perspectiva limbajului comun, "publicitatea" reprezintă aceea de *promovare a bunurilor, serviciilor, companiilor și ideilor, de cele mai multe ori prin mesaje plătite*. Scopul direct urmărit prin aceste mesaje este acela de stimulare a dorințelor potențialilor clienți și de formare a asocierilor pozitive în legătură cu produsul sau compania promovată. Acest scop poate fi atins prin folosirea metodelor de manipulare psihologică mai mult sau mai puțin subtile.¹

Un scurt istoric al noțiunii de *publicitate* începe din perioada antică, atunci când izvoarele istorice identifică una dintre primele forme de publicitate ca fiind așa-numita *firmă interioară*. Aceasta se pare că era pictată pe un perete. Apoi, cele mai vechi semne au fost descoperite printre ruinele marilor orașe antice, cum ar fi Pompei, Babilon ori Roma.

Ulterior, documentele istorice vorbesc despre bucăți de stâncă pe care erau sculptate mesaje care conțineau informații despre bunuri ori servicii (Egipt), precum și mesaje pictate ce conțineau informații despre jocuri publice ori pentru convingerea alegătorilor de se prezenta la vot (Roma).

În perioada medievală întâlnim forme noi de publicitate care consta în angajarea unor persoane care aveau ca atribuții prezentarea laudativă a calității mărfurilor vândute. Această laudare a mărfurilor se realiza verbal, prin strigarea pe stradă. În această perioadă vorbim despre o adevărată profesie de "strigător", pe care o întâlnim și în prezent, într-o formă specializată, adaptată societății actuale.

Mai târziu, odată cu inventarea tipografiei, au apărut așa-numiții "fluturași" ori afișe, adică bucăți de hârtie prin intermediul cărora se promovau diverse produse. De la acest tip de publicitate s-a ajuns la prima reclamă redactată în limba engleză în care se anunța vânzarea unei cărți de rugăciuni.

¹ Brașoveanu, Florica, *The role of the approval procedure of economic and social activities with environmental impact*, International Conference Present Issues Of Global Economy - 10th Edition - MAY, 31st 2013 Constanța, ROMÂNIA

Pe la mijlocul sec. al XIX-lea a apărut în Philadelphia (S.U.A.) primul magazin care se ocupa cu publicitatea de bunuri și servicii. Documentele vremii consideră acest magazin ca fiind precursorul agențiilor de publicitate din zilele noastre.

În țara noastră, publicitatea a fost făcută prin strigarea mărfurilor în stradă, prin înștiințări sau așa-numitele "anunciuri", pe calea "scosului la meza", ori vânzări care erau publicate în presa vremii. În zilele noastre, aceste forme arhaice s-au transformat în "mica publicitate".²

b) O altă accepțiune a noțiunii de *publicitate* vizează ședințele de judecată, mai precis cea mai mare parte a acestora. Referitor la aceste ședințe noțiunea de *publicitate* vizează caracterul public al dezbaterilor, respectiv, posibilitatea de participare la judecarea pricinilor a oricăror persoane, dacă legea nu dispune în sens contrar. Acest caracter este reglementat inclusiv în cuprinsul art. 127 din Constituția României, respectiv, art. 17 Cod proc. civ.

În sensul arătat, caracterul public al desfășurării ședințelor de judecată nu se referă și la posibilitatea neîngrădită a oricărei persoane de a studia dosarele acelor cauze care se află în curs de judecată. Studiarea acestor dosare se poate face exclusiv de către părțile litigante sau reprezentanții legali ori convenționali (avocați ori consilieri juridici) ai acestor părți, pe baza documentelor de identitate³, respectiv, a împuternicirilor acordate de către părțile implicate în procesele respective. În afara acestor persoane, dosarele cauzelor respective pot fi studiate numai de către completele de judecată investite cu soluționarea acelor pricini.

c) Un alt sens al termenului "publicitate" se referă și la noțiunile de "publicitate mobilă", respectiv, "publicitate imobiliară". Ideea de publicitate în domeniul dreptului a fost determinată de cunoașterea situației exacte a bunurilor în general și a bunurilor imobile în special. Aceasta presupune existența unui sistem de publicitate riguros reglementat, care să evidențieze elementele de identificare a bunurilor respective, dar și aspectele juridice care privesc bunurile, actele și faptele juridice care se referă la acestea.

În acest context, putem defini *publicitatea* din punct de vedere juridic ca fiind *ansamblul mijloacelor sau modalităților prin care anumite acte, fapte sau operațiuni economice, juridice sau de altă natură sunt aduse la cunoștința publicului, ori, după caz, sunt săvârșite în locuri publice, cu sau fără participarea acestuia*⁴. Totodată, prin publicitate se urmărește aducerea la cunoștința terțelor persoane, interesate de anumite situații sau operațiuni juridice, dar aceasta poate constitui și un mijloc de dobândire sau conservare a anumitor situații sau operațiuni juridice aflate în curs de constituire sau de consolidare.

Publicitatea mobilă reprezintă evidența ce poartă asupra bunurilor mobile, cu privire la actele juridice care au ca obiect bunuri mobile. Pentru a putea ține o evidență a proprietarilor sau a proprietății asupra mobilelor, legiuitorul român a reglementat un sistem general de publicitate, respectiv, Registrul Național de Publicitate Mobilă (RNPM).

Publicitatea imobiliară reprezintă un ansamblu de norme juridice și mijloace legale, prin care se asigură evidența, siguranța și opozabilitatea în raport cu terții a actelor juridice prin care se constituie, se transmit ori se sting drepturi reale imobiliare.

² Tătaru, Oana, *Retorica promisiunii în discursul politic actual*, în *Analele Universității „Ovidius” Constanța*, seria Istorie, Științe Politice, Relații Internaționale și Studii Europene, Studii de Securitate, „Ovidius” University Press, 2010, ISSN-1841-138X, pp. 191-201

³ Stan, Mădălina; Anechitoae, Constantin; Casapu, Mariana, *Drepturile sui generis ale fabricanților de date (I)*, în *Revista Română de Dreptul Proprietății Intelectuale*, Nr. 2 (11) iunie/2007, p. 32

⁴ Nicolae, Marian, *Tratat de publicitate imobiliară*, vol. I, Editura Universul Juridic, București, 2006, p. 128, idee reluată în ediția a 2-a, 2011.

2. Actul administrativ, modalitate de exprimare a autorității publice

În activitatea organelor administrative intervin ca forme de activitate: acte juridice, acte cu caracter exclusiv politic, fapte materiale juridice și operațiuni tehnico-materiale – denumite de știința administrației drept fapte administrative – deoarece ele cuprind toate manifestările juridice și nejuridice prin care administrația își înfăptuiește activitatea sa.

1. Actele juridice reprezintă manifestări de voință ale persoanelor fizice sau juridice făcute cu scopul de a produce efecte juridice (naște, modifică ori stinge un raport juridic), iar realizarea lor este asigurată prin forța coercitivă a statului. Termenul de "act juridic" nu înseamnă înscrisul în sine, ci însăși manifestarea de voință;

2. Actele exclusiv politice reprezintă declarații de voință prin care se afirmă principii directoare (declarații ale autorităților la cele mai înalte niveluri – mesaje adresate de Guvern organelor de același rang din stat, declarații ale Președintelui cu privire la anumite evenimente internaționale);

3. Faptele materiale juridice sunt acțiuni sau inacțiuni care au loc independent de voință, fiind caracterizate ca transformări în lumea materială, ele nedând naștere la efecte juridice datorită manifestării de voință a autorului ci datorită legii. Faptele materiale pot fi licite – acțiuni permise, conforme cu legea, și ilicite – în contradicție cu legea, nu sunt permise de normele juridice în vigoare. Ex. – acțiune: construirea unui spital de către CL⁵ conduce la dobândirea dreptului de proprietate și la nașterea obligației de a plăti impozite – transformare, nu manifestare de voință; - inacțiune: neefectuarea la timp a unor lucrări de reparații la o clădire din proprietatea UAT⁶ conduce la prejudicii asupra unor terțe persoane, eventual despăgubiri, adică, efecte juridice;

4. Operațiunile tehnico-materiale sunt activități ale autorităților administrației publice desfășurate în vederea realizării atribuțiilor care îi revin, dar care nu produc prin ele însele efecte juridice (avize, acorduri, propuneri, permise).

3. Publicitatea și dreptul

3.1. Legătura publicității cu domeniul dreptului. Domeniul dreptului civil

Așa cum am arătat și la începutul acestei lucrări, noțiunea de *publicitate imobiliară* reprezintă o instituție juridică, un ansamblu de norme juridice de drept material și drept procedural care au ca obiect de reglementare modul de aducere la cunoștința oricăror persoane interesate a situației juridice a imobilelor și a drepturilor reale imobiliare, a actelor și faptelor juridice. Totodată, *publicitatea imobiliară* este o instituție cu afinități bine conturate către dreptul civil.

Pornind încă de la *raportul juridic civil* (unde vizează toate cele trei elemente ale acestui raport: părți, conținut - drepturi, bunuri și obligații; obiect – conduită; dar și felurile și izvoarele raportului juridic civil concret), continuăm cu *actul juridic civil* (intenția părților și principiul opozabilității față de terți) și apoi cu *sanctiunile* (prescripția și decăderea). Continuăm linia dreptului civil cu *drepturile reale* (a căror origine am găsit-o inițial în cuprinsul laturii active a raportului juridic civil), cu *teoria obligațiilor* (pe care, de asemenea, am întâlnit-o inițial printre elementele raportului juridic civil și în cuprinsul căreia găsim, printre altele, modurile de garantare a obligațiilor)⁷, apoi cu *contractele speciale* (în care avem raporturi juridice care pot

⁵ CL reprezintă acronim de la Consiliul Local.

⁶ UAT reprezintă acronim de la Unitate administrativ-teritorială.

⁷ Grigore, Gabriel Cornel, *Legea aplicabilă contractului internațional potrivit regulamentului ce nr. 593/2008 al parlamentului european și al consiliului privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale (ROMA I) și convenției interamericane privind dreptul aplicabil contractelor internaționale (CIDIP)*, Dreptul . 2012, Issue 3, pp. 163-180.

genera operațiuni specifice publicității imobiliare) și *succesiunile* (unde privilegiile instituite în timpul vieții se pot transmite și succesorilor, chiar dacă aceștia nu au participat direct la conturarea actului juridic ce stă la baza privilegiului respectiv)⁸.

Publicitatea imobiliară, a drepturilor, actelor și faptelor juridice este întâlnită și în raporturile juridice născute între profesioniști, în special, în materia dreptului comercial, ori pe tărâmul dreptului familiei, între soți, logodnici, concubini.

Formalitatea înscrierii în cartea funciară poate avea ca obiect acte sau fapte juridice referitoare la persoane sau bunuri. Îndeplinirea acestei formalități este obligatorie în cazurile prevăzute de noul Cod civil și de alte legi speciale. Astfel, sunt supuse publicității: actele și faptele privitoare la starea civilă a persoanelor (căsătoria, divorțul, nașterea, decesul etc.), actele și faptele privitoare la capacitatea persoanelor (starea de minoritate a persoanei fizice, punerea sub interdicție, deschiderea și închiderea procedurii insolvenței persoanei juridice etc.), drepturile reale imobiliare și garanțiile reale imobiliare, raporturile juridice privind garantarea unor obligații civile sau comerciale cu bunurile mobile, precum și alte raporturi juridice prevăzute expres de lege, ca, de exemplu, contractul de locațiune sau antecontractul de vânzare-cumpărare a bunurilor imobile⁹.

Înseși definițiile date *publicității imobiliare* ne conduc spre ideea că aceasta se află în strânsă dependență cu dreptul privat, în concret, cu dreptul civil. Astfel, una dintre definițiile date de către specialiștii în domeniu, este următoarea: *publicitatea imobiliară reprezintă un ansamblu de mijloace prevăzute de lege, prin care se asigură evidența, siguranța, opozabilitatea în raport cu terții a actelor juridice prin care se constituie, se transmit ori se sting drepturi reale imobiliare*. Dispozițiile dreptului civil reglementează atât nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice civile, cât și protecția, ocrotirea și garantarea drepturilor subiective civile.

O altă componentă în definirea publicității imobiliare vizează protejarea securității dinamice a circuitului civil cu privire la bunurile imobile. Despre noțiunea de *securitate statică*, respectiv, *securitatea dinamică* găsim puține informații, aceasta fiind o creație a literaturii juridice prin care se explică, printre altele, și ocrotirea bunurilor împotriva unor acte sau fapte juridice. Literatura juridică a definit *securitatea statică* ca fiind ocrotirea drepturilor existente în prezent asupra unui bun, iar *securitatea dinamică* a fost definită ca fiind ocrotirea drepturilor ce se dobândesc în viitor cu privire la acel bun.

Principiul consensualismului și, deopotrivă, principiul autonomiei de voință a părților consacră transmiterea dreptului real prin simpla exprimare a consimțământului părților, fiind necesară și suficientă realizarea acordului de voință al acestora și fără a mai fi necesară îndeplinirea vreunei formalități suplimentare ori remiterea materială a bunului. Acest lucru este valabil chiar dacă actul juridic nu produce efecte față de terți¹⁰. Cu toate acestea, este posibil ca anumiți terți să ajungă părți ale acestor acte, în virtutea instituției subrogației recunoscută avânzilor-cauza. Chiar dacă nu ajung să aibă această calitate, în sarcina terților se vor putea naște obligații în temeiul cărora să respecte voința părților contractante.

Prin intermediul publicității imobiliare se urmăresc mai multe obiective specifice dreptului civil, și anume:

- să se asigure certitudinea constituirii și transmisiunii drepturilor reale imobiliare, prin aducerea la cunoștința persoanelor interesate a situației juridice a bunurilor asupra cărora

⁸ M. Marin, *Publicitatea imobiliară și cartea funciară în dreptul românesc*. Editura Pro Universitaria. București. 2015, pp. 12-13.

⁹ art. 902 alin. (2) pct. 6 și 12 Cod civ.

¹⁰ Pe de o parte, drepturile rezultate din actul juridic nu se nasc în patrimoniul acestora, iar pe de altă parte terții nu pot fi obligați printr-un act juridic la a cărui încheiere nu au participat.

poartă drepturile reale; pe această cale, se evită transmisiunile succesive, care urmăresc fraudarea intereselor terților;

- să se realizeze o evidență amplă a bunurilor imobile, o evidență tehnică, economică și juridică, prin care să se permită utilizarea și exploatarea eficientă și identificarea acestor bunuri;
- să se permită organelor statului să exercite o cunoaștere permanentă a tuturor elementelor necesare constituirii sistemului de impozitare și taxare, pentru a avea întotdeauna o imagine exactă a situației juridice a imobilelor;
- să se ocrotească drepturile persoanelor care intenționează să dobândească bunuri imobile, întrucât aceste persoane pot verifica și se pot informa permanent cu privire la situația juridică reală a imobilelor pe care sunt interesate să le dobândească ș.a.

Urmărind toate cele prezentate anterior, concluzionăm că funcția esențială a sistemelor de publicitate imobiliară este aceea de informare a terților, astfel încât orice persoană interesată să poată avea posibilitatea de a lua cunoștință despre un act sau fapt juridic, despre o situație sau o stare ori despre o modificare sau schimbarea unei realități juridice. Dar publicitatea imobiliară mai are și alte funcții, pe care le vom analiza în continuare.

3.2. Domeniul dreptului administrativ

Am ales analiza și din perspectiva dreptului administrativ, întrucât domeniul publicității poate presupune raporturi juridice de drept administrativ ori implicații ale dreptului administrativ în ceea ce privește procedura publicității mobiliare sau a publicității imobiliare. Prin urmare, vom avea în vedere o scurtă prezentare a raportul juridic de drept administrativ, cu elementele sale, cât și legătura pe care domeniul publicității imobiliare o are cu actele fiscale, prin prisma funcției economice a acestui tip de publicitate, precum și din punctul de vedere al dreptului constituțional și al contenciosului administrativ, în administrația publică centrală, dar mai ales locală¹¹.

Tot aici supunem discuției importanța pe care o prezintă publicitatea actelor administrative, apreciind termenul în sens larg. Vorbim despre maniera prin care autoritatea publică aduce la cunoștința cetățenilor actele adoptate sau emise de ea, în virtutea prerogativelor și a atribuțiilor pe care legea i le conferă, având în vedere că actul administrativ este una dintre formele cele mai importante prin care administrația publică își desfășoară activitatea, cu reguli clare de adoptare sau emitere, cu condiții de valabilitate și cu regim juridic specific.

În cadrul procedurii de emitere/adoptare a actului – emitere când actul provine de la un organ unipersonal (Primar, Președinte de Consiliu județean, Ministru etc) sau adoptare – când actul provine de la un organ colegial (Consiliu local, Consiliu județean, Guvern etc), dreptul administrativ face referire la o serie de operațiuni procedurale fără de care actul administrativ nu are finalitate.

Una dintre aceste operațiuni – ulterioare adoptării actului, este reprezentată de publicarea acestora (pentru actele normative) sau comunicarea lor, în cazul actelor individuale. În ansamblu, vorbim despre maniera în care actul este adus la cunoștința cetățenilor, abordare consacrată în acest mod de doctrina administrativă¹².

În domeniul dreptului administrativ, așa cum deja cunoaștem, publicarea actului administrativ reprezintă regula, iar comunicarea acestui tip de acte (administrative) reprezintă excepția. Însă, fie că vorbim de publicare, fie că vorbim despre comunicare, oricare dintre cele

¹¹ Niță, Anca Jeanina, *Prefectul demitar public versus prefectul înalt funcționar public – o dispută cu evoluție sinuoasă*, în Revista "Universul Juridic" nr. 3/2021.

¹² Vedinaș, Verginia, *Codul administrativ adnotat. Noutati. Examinare comparativa. Note explicative*, Editura Universul Juridic, București, 2021.

două corespunde actului emis sau adoptat, precizăm că această operațiune procedurală este una esențială pentru actul administrativ, prin care se urmărește asigurarea legalității și oportunității actului, neîndeplinirea ei atrăgând după sine nulitatea sau anulabilitatea actului.

În oricare dintre cele două moduri de aducere la cunoștință a actului administrativ vorbim despre o formă de publicitate a drepturilor, actelor sau faptelor juridice¹³.

Raportul juridic de drept administrativ presupune, în principiu, aceeași structură ca a raportului juridic civil, în care sunt implicate următoarele elemente: părțile, conținutul și obiectul raportului juridic. Însă, particularitatea pe care o presupune dreptul administrativ este dată, în principal, de elementul denumit "părți", în care este implicată întotdeauna o autoritate publică. În plus, părțile raportului juridic administrativ nu se află poziții de egalitate juridică.

Cât privește elementul denumit "conținut", acesta poate avea sau nu conținut patrimonial, după cum relația dintre subiectele raportului juridic presupune o latură pecuniară. Avem în vedere aici, de exemplu, ramura dreptului fiscal și chiar financiar, care implică o latură pecuniară cu influență pentru importanța evaluării bunurilor în vederea stabilirii taxelor și impozitelor aferente, potrivit legislației financiar-fiscale aplicabile la nivel național.

3.3. Publicitatea actului administrativ fiscal

Un caz specific al publicității în dreptul public îl reprezintă publicitatea actului administrativ fiscal, un înscris oficial emis de organul fiscal competent pentru aplicarea legislației privind stabilirea, modificarea sau stingerea obligațiilor fiscale¹⁴. Sau, într-o definiție doctrinară, „această formă juridică principală de activitate. Valabilitatea actului administrativ fiscal este condiționată, sub sancțiunea nulității, de o serie de elemente de formă și fond.

Dacă, așa cum s-a remarcat în doctrină¹⁵, o specie a actului administrativ, acea formă juridică principală a activității organelor administrației publice, care constă într-o manifestare unilaterală și ex-presa de voință de a da naștere, a modifica și a stinge drepturi și obligații, în realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanțelor judecătorești.¹⁶

Legea acordă o atenție deosebită comunicării actului către beneficiari și, în acest context, pentru a se asigura de aducerea la cunoștință, prevede obligația publicității când contribuabilul, sau persoana pe care acesta a împuternicit-o, lipsește de la domiciliul fiscal sau refuză să primească actul administrativ fiscal, comunicarea se va face prin publicitate. Regăsim reglementarea legală în cuprinsul art. 47 cod de procedură fiscală¹⁷. Conform acesteia, comunicarea prin publicitate se face, în mod obligatoriu, prin afișarea unui anunț în care se va menționa emiterea actului administrativ fiscal pe numele contribuabilului. Afișarea se va face în același timp, atât la sediul organului fiscal cât și pe pagina de internet a Agenției Naționale de Administrare Fiscală. În situația unor acte administrative emise autorități ale administrației publice locale prin compartimente specializate, afișarea se va face, în același timp, atât la sediul acestora cât și pe pagina de internet a autorității administrației publice locale respective. În situația în care autoritatea locală nu are pagină de internet, va fi utilizată în acest scop pagina de internet a consiliului județean.

¹³ M Marin, Idem, op. cit.

¹⁴ Art. 41 din Legea nr. 207/2015 – Codul de procedură fiscală, publicat în M.Of. nr. 547 din 23.07.2015, cu modificările și completările ulterioare.

¹⁵ Violeta Sărmășanu (Zidaru), Cosmin Crangă, Modalități de emiteră și de comunicare a actelor administrative fiscale. Adaptare la necesitățile societății moderne, disponibil: https://www.mfinante.gov.ro/documents/35673/252418/Articol_RFPC_11_12_2014.pdf.

¹⁶ Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura All.Beck, București, 2005, p.24.

¹⁷ Art. 47 din Legea nr. 207/2015 – Codul de procedură fiscală, publicat în M.Of. nr. 547 din 23.07.2015, cu modificările și completările ulterioare.

În toate cazurile precizate anterior, actul administrativ fiscal se va considera comunicat în termen de 15 zile de la data afișării anunțului. În acest sens vor fi aplicabile, corespunzător, dispozițiile Codului de procedură civilă privind comunicarea actelor de procedură.

Legalitatea actului administrativ fiscal este supusă controlului exercitat de organul administrativ fiscal competent să soluționeze contestația în cadrul unei proceduri prealabile sau de către instanța de contencios administrativ și fiscal. De menționat în acest punct că sunt asimilate actului administrativ fiscal, și în consecință, supuse aceluiași regim juridic, următoarele acte:

- soluția fiscală individuală anticipată (aceasta reprezentând actul administrativ emis de Agenția Națională de Administrare Fiscală pentru soluționarea unei cereri a contribuabilului, referitoare la reglementarea unor situații fiscale viitoare);

- acordul de preț în avans (reprezentând tot un act administrativ emis de Agenția Națională de Administrare Fiscală, însă în vederea soluționării unei cereri referitoare la stabilirea unor condiții și modalități în care urmează să fie determinate, pe parcursul unei perioade determinate de timp, prețurile de transfer în cazul tranzacțiilor efectuate între persoane afiliate).

Importanța publicității în materie fiscală derivă din faptul că organul fiscal se va afla în imposibilitatea pretinderii executării obligației stabilite în sarcina unui contribuabil prin conținutul unui act administrativ fiscal, dacă acest act nu a fost comunicat prin toate formele necesare prevăzute de lege. Pe de altă parte, abia trecerea la executare deschide, pentru contribuabil, posibilitatea contestării unei impuneri. Putem să nu observăm că, în materie fiscală, procesul legislativ, în permanentă mobilitate, are în vedere și deschiderea către maniere moderne de comunicare prin utilizarea noilor tehnologii (ex. spațiul virtual). Publicitatea rămâne, însă reglementată ca modalitate secundară de comunicare a unui act administrativ fiscal.

4. Concluzii

Demersul nostru a avut în vedere o prezentare a accepțiunii de publicitate în drept, cu câteva exemple practice din sfere juridice, încercând o „umanizare” a Dreptului, pentru a scoate în evidență că știința juridică utilizează atât concepte, dar și mecanisme comune altor ramuri ale vieții sociale.

Fie că vorbim despre publicitatea actului juridic (civil, penal sau administrativ), ca formă de aducere la cunoștința persoanelor interesate a unor informații, fie că vorbim despre promovarea unui produs, rădăcina comună a termenilor se regăsește în oricare dintre utilizări, și trebuie să recunoaștem că, în fiecare dintre ele, există un sâmbure de manipulare, acționând și la nivelul psihicului uman.

BIBLIOGRAFIE

1. Brașoveanu, Florica, *The role of the approval procedure of economic and social activities with environmental impact*, International Conference Present Issues Of Global Economy - 10th Edition - MAY, 31st 2013 Constanța, ROMÂNIA.

<http://web.ebscohost.com/abstract?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=15829383&AN=89441905&h=bzsLYNxTOQ%2fgm8w3KmfzGzZ8rmEK3kUTGdfYCzXvFcRCZOGb4o0cwli72y%2fpEewf0DA6pTpJWDFrSHR3NMdKQ%3d%3d&crl=f&resultNs=AdminWebAuth&resultLocal=ErrCrlNotAuth&crlhashurl=login.aspx%3fdirect%3dtrue%26profile%3dehost%26scope%3dsite%26authtype%3dcrawler%26jrnl%3d15829383%26AN%3d89441905> .

2. Grigore, Gabriel Cornel, *Legea aplicabilă contractului internațional potrivit regulamentului ce nr. 593/2008 al parlamentului european și al consiliului privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale (ROMA I) și convenției interamericane privind dreptul aplicabil contractelor internaționale (CIDIP)*, *Dreptul* . 2012, Issue 3, pp. 163-180.
3. Iorgovan, Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura All Beck, București, 2005.
4. Marin, Marilena, *Publicitatea imobiliară și cartea funciară în dreptul românesc*, Editura Pro Universitaria, București, 2015.
5. Nicolae, Marian, *Tratat de publicitate imobiliară*, vol. I, Editura Universul Juridic, București, 2006, p. 128, idee reluata în ediția a 2-a, 2011.
6. Niță, Anca Jeanina, *Prefectul demnitar public versus prefectul înalt funcționar public – o dispută cu evoluție sinuoasă*, în *Revista "Universul Juridic"* nr. 3/2021
<https://lege5.ro/gratuit/gu3tamjuga3q/prefectul-demnitar-public-versus-prefectul-inalt-funcționar-public-8211-o-disputa-cu-evoluție-sinuoasa>
7. Sărmășanu (Zidaru), Violeta; Crangă, Cosmin, *Modalități de emitere și de comunicare a actelor administrative fiscale. Adaptare la necesitățile societății moderne*, disponibil:
https://www.mfinante.gov.ro/documents/35673/252418/Articol_RFPC_11_12_2014.pdf .
8. Stan, Mădălina; Anechitoae, Constantin; Casapu, Mariana, *Drepturile sui generis ale fabricanților de date (I)*, în *Revista Română de Dreptul Proprietății Intelectuale*, Nr. 2 (11) iunie 2007.
9. Tătaru, Oana, *Retorica promisiunii în discursul politic actual*, în *Analele Universității „Ovidius” Constanța, seria Istorie, Științe Politice, Relații Internaționale și Studii Europene, Studii de Securitate*, „Ovidius” University Press, 2010, ISSN-1841-138X.
10. Vedinaș, Verginia, *Codul administrativ adnotat. Noutati. Examinare comparativa. Note explicative*, Editura Universul Juridic, București, 2021
11. Legea nr. 207/2015, *Codul de procedură fiscală*, publicat în M.Of. nr. 547 din 23.07.2015, cu modificările și completările ulterioare.
12. Legea nr. 134/2010 *Codul de procedură civilă*, republicată în M. Of. Partea I, Nr. 247 din 10.04.2015
13. Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil român, M. Of. Al României, Partea I, nr. 409 din 10 iunie 2011.

ACTELE ADMINISTRATIVE EMISE DE CURTEA DE CONTURI. EXERCITAREA CONTROLULUI DE LEGALITATE DE INSTANȚA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

Conf. univ. dr. **Eugenia IOVĂNAȘ**
Universitatea „Aurel Vlaicu”, Arad, România
iovanaseugenia@yahoo.com

Rezumat

Curtea de Conturi funcționează ca o instituție de control financiar, menită să verifice în ultimul rând și în modul cel mai exigent conturile de gestiune întocmite în cadrul execuției anuale a bugetului de stat și de a pronunța descărcare de gestiune, fie responsabilitatea juridică a persoanelor vinovate de săvârșirea unor abateri de la legalitate și regularitate în utilizarea fondurilor publice.

Referitor la problema supusă dezbaterii și anume dacă în urma controlului de audit conform Legii nr. 94/1992, Curtea de Conturi a României are competența de a calcula prejudiciul și de a stabili răspunderea pentru prejudiciul calculat, studiul jurisprudențial relevă interpretări diferite cu privire la chestiune de drept supusă dezbaterii.

Instanța de contencios administrativ este investită cu exercitarea unui control asupra legalității actului administrativ privind refuzul autorității publice de a reveni pe cale administrativă asupra actului administrativ emis, control în care trebuie verificată conformitatea deciziei administrative bazată pe lege, inclusiv în ceea ce privește respectarea limitelor marjei de apreciere de care dispune autoritatea emitentă.

Fără a face o analiză exhaustivă activității de control ulterior specifică verificării necesității și oportunității angajării cheltuielilor bugetare, lucrarea își propune să valorifice chestiunea de drept supusă dezbaterii prin raportare la examenul jurisprudențial care relevă interpretări diferite, cu privire la natura juridică a actelor de control întocmite de controlorii financiari respectiv a efectelor juridice pe care le produce, procesul verbal și raportul de control întocmit de organul de control competent.

În practica instanțelor de judecată au fost înregistrate acțiuni în contencios administrativ având ca obiect anularea raportului de control privind verificările efectuate de către organele de control ale curții de conturi cu motivarea că, măsurile dispuse prin actele de control emise precum și constatările din procesul verbal de control și concluziile verificării sesizate de controlorii financiari sunt nelegale și netemeinice.

Cuvinte cheie: instanța de contencios administrativ ; control de legalitate, acte administrative, curtea de conturi, jurisprudență relevantă : Curtea de Conturi, control de audit financiar, proces verbal de control; raport de control; control de legalitate; natura juridică a actelor de control; jurisprudență relevantă.

LES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS RENDUS PAR LA COUR DES COMPTES. L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ PAR L'INSTANCE DE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Résumé

La Cour des Comptes fonctionne en tant qu'institution de contrôle financier, chargée de vérifier, en dernière instance et de la façon la plus exigeante les comptes de gestion dressés dans le cadre de l'exercice

annuel du budget d'Etat et de prononcer la décharge de gestion, soit la responsabilité juridique des personnes coupables de manquements à la légalité et à la régularité dans l'utilisation des fonds publics.

Concernant le problème soumis aux débats, à savoir si, à la suite du contrôle d'audit selon la loi N° 94/1992, la Cour des Comptes de la Roumanie a-t-elle la compétence de calculer des préjudices et d'établir la responsabilité pour le préjudice calculé, l'étude jurisprudentielle relève des interprétations différentes concernant le problème de droit soumis aux débats.

L'instance de contentieux administratif est investie avec l'exercice d'un contrôle sur la légalité de l'acte administratif concernant le refus de l'autorité publique de revenir, par voie administrative, sur l'acte administratif émis, contrôle dans lequel doit être vérifiée la conformité de la décision administrative s'appuyant sur la loi, y compris en ce qui concerne le respect des limites de la marge d'appréciation dont l'autorité émettrice dispose.

Sans mener une analyse exhaustive de l'activité de contrôle ultérieur, spécifique à la vérification de la nécessité et de l'opportunité des dépenses budgétaires, le présent article se propose d'exploiter la question de droit soumise au débat en se rapportant à l'examen jurisprudentiel qui relève des interprétations différentes, concernant la nature juridique des documents de contrôle dressés par les contrôleurs financiers, respectivement des effets juridiques qu'il produit, le procès-verbal et le rapport de contrôle dressé par l'organe de contrôle compétent.

Dans la pratique des instances de jugement, on a enregistré des actions en contentieux administratif ayant pour objet l'annulation du rapport de contrôle sur les vérifications effectuées par les organes de contrôle de la Cour des Comptes avec la motivation que les mesures disposées par les actes de contrôle émis, tout comme les constatations du procès-verbal de contrôle et les vérifications saisies par les contrôleurs financiers sont illégales et non fondées.

Mots-clés : l'instance de contentieux administratif, contrôle de légalité, documents administratifs, Cour des Comptes, jurisprudence relevante, contrôle d'audit financier, procès-verbal de contrôle, rapport de contrôle, contrôle de légalité, la nature juridique des documents de contrôle.

ADMINISTRATIVE ACTS ISSUED BY THE COURT OF AUDITORS. EXERCISE OF THE ADMINISTRATIVE COURT CONTROL OF LEGALITY

Abstract

The Court of Auditors acts as a financial control institution, designed to verify finally and in the most demanding way the management accounts drawn up in the context of the annual implementation of the State budget and gives a discharge, or the legal responsibility of those responsible for committing violations of the law and the rule of law in the use of public funds.

As regards the question under discussion, namely whether, following the audit review under Law No 94/1992, the Romanian Court of Auditors has the power to calculate damages and determine liability for the loss calculated, the case-law study reveals different interpretations as to the question of law under discussion.

The administrative court is vested with a control over the legality of the administrative act concerning the refusal by the public authority to return by administrative means to the administrative act issued, in which the conformity of the administrative decision based on law must be checked, including compliance with the limits of the margin of discretion available to the issuing authority.

Without making an exhaustive assessment of the follow-up activity specific to checking the necessity and appropriateness of budgetary expenditure, the work aims to take advantage of the question of law under discussion by reference to the case-law examination which reveals different interpretations, of the legal nature of the control acts drawn up by the financial controllers and of the legal effects which they produce, the minutes and the control report drawn up by the competent supervisory body.

In the practice of the courts, an administrative case has been registered for the purpose of cancelling the control report on the checks carried out by the supervisory bodies of the court of Auditors on the grounds that, the measures ordered by the control acts issued and the findings of the control report and the conclusions of the check referred to by the financial controllers are illegal and non-meetic.

Keywords: court of administrative litigation; legality check, administrative acts, court of auditors, relevant case-law: Court of Auditors, financial audit control, control report; control report; legality check; legal nature of control acts; relevant case law;

1. Cadrul legal

În conformitate cu prevederile Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, activitatea specifică a Curții de Conturi este reglementată prin Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități, aprobat prin Hotărârea nr. 130 din 4 februarie 2009 de către Plenul Curții de Conturi.¹⁸

Dispozițiile art.1 din Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, prevăd faptul că instituția exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public.¹⁹

Conform art.21 din Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, Curtea de Conturi exercită funcția de control asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, furnizând Parlamentului și, respectiv, unităților administrativ-teritoriale rapoarte privind utilizarea și administrarea acestora, în conformitate cu principiile legalității, regularității, economicității, eficienței și eficacității.

Curtea de Conturi poate exercita auditul performanței asupra gestiunii bugetului general consolidat, precum și a oricăror fonduri publice.

Activitatea de audit extern exercitată de Curtea de Conturi se desfășoară cu respectarea normelor proprii, adoptate pe baza standardelor de audit internaționale general acceptate.

Prin constatările și recomandările sale, auditul performanței urmărește diminuarea costurilor, sporirea eficienței utilizării resurselor și îndeplinirea obiectivelor propuse.

Domeniile care intră în competența de control a Curții de Conturi sunt redate la art. 22 din același act normativ, prevederi care se referă la formarea și utilizarea resurselor bugetului de stat, ale bugetului asigurărilor sociale de stat și ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale, precum și mișcarea fondurilor între aceste bugete; constituirea și utilizarea celorlalte fonduri publice componente ale bugetului general consolidat; formarea și gestionarea datoriei publice și situația garanțiilor guvernamentale pentru credite interne și externe; utilizarea alocațiilor bugetare pentru investiții, a subvențiilor și transferurilor și a altor forme de sprijin financiar din partea statului sau a unităților administrativ-teritoriale; constituirea, administrarea și utilizarea fondurilor publice de către autoritățile administrative autonome și de către instituțiile publice înființate prin lege, precum și de organisme autonome de asigurări sociale ale statului; situația, evoluția și modul de administrare a patrimoniului public și privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale de către instituțiile publice, regiile autonome, companiile și societățile naționale, precum și concesionarea sau închirierea de bunuri care fac parte din

¹⁸ Regulamentul privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, aprobat prin Hotărârea nr. 130 din 4 noiembrie 2010, publicat în Monitorul Oficial. Partea I, NR 832 din 13 decembrie, 2010.

¹⁹ Legea nr. 94 din 1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 224 din 9 septembrie, 1991.

proprietatea publică; constituirea, utilizarea și gestionarea resurselor financiare privind protecția mediului, îmbunătățirea calității condițiilor de viață și de muncă; alte domenii în care, prin lege, s-a stabilit competența Curții.

În baza acestor dispoziții legale Camerele de Conturi teritoriale efectuează conform planului anual de control aprobat de Plenul Curții de Conturi controale/audit financiar la entitățile publice prevăzute de art.23 după cum urmează: statul și unitățile administrativ-teritoriale, în calitate de persoane juridice de drept public, cu serviciile și instituțiile lor publice, autonome sau neautonome; Banca Națională a României; regiile autonome; societățile comerciale la care statul, unitățile administrativ-teritoriale, instituțiile publice sau regiile autonome dețin, singure sau împreună, integral sau mai mult de jumătate din capitalul social; organismele autonome de asigurări sociale sau de altă natură, care gestionează bunuri, valori sau fonduri, într-un regim legal obligatoriu, în condițiile în care prin lege sau prin statutele lor se prevede acest lucru.

În situația în care se constată existența unor abateri de la legalitate și regularitate care au determinat producerea unor prejudicii, Curtea de Conturi comunică conducerii entității controlate această stare de fapt (pct. 86. lit. b.l).

La pct. 87-88 din Regulament se precizează faptul că, pentru aplicarea măsurilor de valorificare prevăzute la art.86.lit. b din Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată se emite o decizie în care se înscriu concret măsurile pe care entitatea verificată sau alte entități implicate trebuie să le aducă la îndeplinire în vederea înlăturării abaterilor constatate, precum și pentru stabilirea întinderii prejudiciului și dispunerea măsurilor pentru recuperarea acestuia.

Împotriva măsurilor dispuse prin decizia emisă de Camera de Conturi entitatea verificată poate depune contestație în termen de 15 zile de la data primirii acesteia (pct. 92). Procedura de soluționare a contestației este reglementată de pct. 99 - pct. 105 din Regulament;

De asemenea, împotriva hotărârilor înscrise în încheiere entitatea verificată poate sesiza instanța de contencios competentă, (pct. 106).

Atunci când s-a constatat un prejudiciu, Camera de Conturi încheie un proces verbal de constatare în baza căruia emite o decizie prin care se stabilesc măsurile dispuse pentru abaterile de la legalitate și regularitate consemnate în procesul verbal de constatare.

Potrivit art.33 alin.(3) din Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, și art.86.lit.bl din Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități, aprobat prin Hotărârea nr. 1 din 4 februarie 2009 de către Plenul Curții de Conturi „ în situațiile în care se constată existența unor abateri de la legalitate și regularitate, care au determinat producerea unor prejudicii, se comunică conducerii entității publice nudită această stare de fapt Stabilirea întinderii prejudiciului și dispunerea măsurilor pentru recuperarea acestuia devin obligație a conducerii entității auditate”.

Tot din analiza prevederilor legale menționate rezultă indubitabil că organul de control constată abateri de la legalitate și regularitate ce au determinat prejudiciu unității administrativ teritoriale sau entității publice auditate, cazul în speță, ca urmare a acțiunii sau inacțiunii contrare legii a unei persoane cu atribuții în administrarea patrimoniului, ceea ce demonstrează pe deplin faptul că numai în urma acoperirii prejudiciului de către autoritatea publică în patrimoniul căreia s-au constatat abateri de la regularitate prin virarea efectivă a sumelor datorate bugetului de stat ,se adaugă și foloase nerealizate sub forma dobânzii de refinanțare calculată de BNR, numai în aceste condiții se poate vorbi despre un prejudiciu efectiv cauzat în patrimoniul autorității publice.

Acest lucru este dovedit mai ales de faptul că plata unor dobânzi legale prin virarea acestora la bugetul de stat revine în sarcina autorității publice, nicidecum a unor persoane fizice care nu se află în raport juridic fiscal obligațional cu bugetul de stat, bugetul autorității publice poate fi întregit pe calea acțiunii în răspundere, dar numai după ce autoritatea publică a făcut dovada plății efective a dobânzilor către bugetul de stat.

Dintr-un alt punct de vedere, dar pe aceeași linie de idei este relevant a da eficiență și prevederilor art. 171 pct. b 1 care prevede în mod expres printre măsurile dispuse de Curtea de Conturi pentru valorificarea constatărilor din actele întocmite cu ocazia controlului „ comunicarea către conducerea entității controlate a existenței unor erori/abateri de la legalitate și regularitate care au determinat producerea unor prejudicii și dispunerea către aceasta să stabilească întinderea și să ia măsuri pentru recuperarea acestora”.

Această dispoziție legală este prevăzută și în art. 174 din regulamentul care dispune că pentru aplicarea măsurilor de valorificare prev. la art. 171 lit. b se emite „Decizia” în care sunt menționate și termenele până la care entitatea verificată trebuie să comunice conducătorului structurii de specialitate care a emis decizia, modul de aducere la îndeplinire a măsurilor dispuse.

2. Analiza și interpretarea cadrului legal

Analizând natura juridică a acestui act administrativ emis de organul de control, fără a contesta obligația ce revine conducătorului autorității publice de aducere la îndeplinire a măsurilor dispuse, act de valorificare emis de organul de control privește numai cu privire la măsurile pe care conducătorul autorității publice trebuie să le ia cu privire la stabilirea întinderii prejudiciului și de recuperare a acestuia, ceea ce demonstrează cu prisosință că acest act administrativ nu conține cuantificarea prejudiciului ci doar o estimare a erorilor și abaterilor constatate de organele de control ale curții de conturi.

Acest lucru rezultă și din dispozițiile regulamentului respectiv art. 175 în context cu care se prevede că, „ *Decizia se emite astfel și în cazul în care faptele pentru care există indicii că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale au determinat producerea unor prejudicii, întrucât conducerea entității verificate are obligația stabilirii întinderii prejudiciului și a dispunerii măsurilor pentru recuperarea acestuia și în această situație*” și art. 176, potrivit căruia „ *se emite decizie și în cazul în care, în timpul controlului, conducerea entității verificate a luat măsuri de stabilire a întinderii prejudiciului și de recuperare a acestuia, întrucât nu există certitudinea că s-a efectuat extinderea verificărilor la nivelul întregii categorii de operațiuni economice în care s-a constatat abaterea cauzatoare de prejudicii ori că s-a stabilit integral cuantumul prejudiciului*”, prevederi legale care sunt în consonanță cu reglementările legale amintite și din care rezultă fără nici un echivoc că, legiuitorul a prevăzut în mod expres că deoarece chiar și în ipoteza în care conducătorul entității verificate a luat măsuri de întindere a prejudiciului și de recuperare a acestuia, întrucât nu există certitudinea că s-a efectuat extinderea verificărilor la nivelul întregii categorii de operațiuni economice în care s-a constatat abaterea cauzatoare de prejudiciu ori că s-a recuperat integral cuantumul prejudiciului, se va emite decizie de organul de control.

Faptul că măsurile ce pot fi înscrise de organul de control în decizia emisă sunt concret prevăzute în mod exemplificativ și limitativ în art. 81 din același Regulament demonstrează că acest act administrativ nu vizează și cuantificarea prejudiciului.

Nu în ultimul rând în sprijinul argumentelor de fapt și de drept arătate, sunt și dispozițiile legale prevăzute de art. 234 lit. i care prevăd în mod expres că „ *dacă se constată faptul că deși au fost dispuse și urmărite de către conducerea entității măsurile cuprinse în decizie, prejudiciul nu a fost corect stabilit ca întindere și/sau nu a fost recuperat, procedura de valorificare a raportului de control care*

se întocmește este cea stabilită la pct. 163-167 -229, urmând a se emite de către șeful departamentului/directorul Camerei de Conturi o nouă decizie cuprinzând măsurile care se impun”.

Pentru ca mai apoi, art. 235 din Regulament să flexibilizeze și mai mult această procedură și să prevadă „ În condițiile în care conducătorul autorității entității verificate prezintă în scris până la termenul stabilit prin decizie argumente temeinice care justifică neaducerea la îndeplinire a măsurilor, aceasta poate solicita prelungirea termenului stabilit în decizie”, situație în care, conform art. 236 „ dacă aceste argumente se confirmă, directorul camerei poate acorda un alt termen pentru realizarea măsurilor dispuse, termen care se comunică entității printr-o adresă separată, la finalul noului termen reluându-se procedura de verificare”.

Mai mult, potrivit art. 230 din Regulament, „ Verificarea modului de ducere la îndeplinire a măsurilor dispuse prin decizie se realizează de către auditorii publici externi din cadrul structurilor de specialitate ale Curții de Conturi care au participat la verificare, de regulă în 30 de zile calendaristice de la termenul cel mai îndepărtat din decizie”

Iată deci, în urma prezentării succesiunii cronologice a dispozițiilor legale care reglementează modalitatea de valorificare a controlului efectuat de organul de audit, din întreg ansamblul de reglementări invocate rezultă că atâta timp cât chiar organul de control poate reveni și acorda alt termen decât cel prevăzut inițial în decizia emisă și, mai mult, verificarea modului de aducere la îndeplinire a măsurilor privește cel mai îndepărtat termen din decizie, ne îndrituie să concluzionăm că sunt suficiente argumente de drept care să fundamenteze opinia potrivit căreia, decizia emisă de organul de control ale Curții de Conturi în condițiile art. 174 din Regulament, nu reprezintă actul de constatare a pagubei. Pe cale de consecință sunt aplicabile dispozițiile art. 85 (1) din legea nr. 188/1999 în conformitate cu care repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei, adică de la data când conducătorul autorității publice a stabilit efectiv cuantumul prejudiciului cauzat în patrimoniul instituției publice, cât și întinderea prejudiciului și vinovăția persoanelor răspunzătoare de prejudiciul cauzat.

Prin Decizia emisă de Curtea de Conturi nu se constată un prejudiciu real direct, efectiv, actual, condiții legale obligatorii pentru atragerea răspunderii civile, ci privește doar asupra măsurilor pe care trebuie să le dispună conducătorul autorității publice, pentru atragerea răspunderii juridice civile a funcționarului public care se face vinovat de cauzarea unui prejudiciu în patrimonial autorității sau instituției publice auditate de organele de control ale curții de conturi, măsuri ce se impun a fi luate prin emiterea dispoziției de imputare, în condițiile prevăzute de art. 500 din Codul Administrativ. Aceste dispoziții prevăd că “Repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice în situațiile prevăzute la art. 499 lit. a) și b) se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei, sau, după caz, prin asumarea unui angajament de plată, iar în situația prevăzută la lit. c) a aceluiași articol, pe baza hotărârii judecătorești definitive.(2) Împotriva ordinului sau dispoziției de imputare funcționarul public în cauză se poate adresa instanței de contencios administrativ, în condițiile legii.(3) Ordinul sau dispoziția de imputare rămasă definitivă ca urmare a neintroducerii ori respingerii acțiunii la instanța de contencios administrativ constituie titlu executoriu.(4) Dreptul conducătorului autorității sau instituției publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare se prescrie în termen de 3 ani de la data producerii pagubei.”²⁰

²⁰ Ordonanța de Urgență nr 57/2019 privind Codul Administrativ publicată în Monitorul Oficial nr. 555/5 iulie 2019.

Cât privește măsurile dispuse prin aceeași Decizie, rezidă fără dubiu aceeași concluzie a absenței vătămării părții de vreme ce nu se relevă indicii care să justifice răsturnarea prezumției de legalitate a actului administrativ, cu atât mai mult cu cât măsurile s-au stabilit în baza unor prevederi legale din actele normative enunțate, așa încât, atâta timp cât actul administrativ se bucură de prezumția de legalitate și de veridicitate, sarcina de a dovedi contrariul celor constatate de către auditoria financiară revine părții care se consideră vătămată.

3. Jurisprudență relevantă și comentarii

Referitor la problema supusă dezbaterii și anume dacă în urma controlului de audit conform Legii nr. 94/1992, Curtea de Conturi a României are competența de a calcula prejudiciul și de a stabili răspunderea pentru prejudiciul calculat, studiul jurisprudențial relevă interpretări diferite cu privire la chestiune de drept supusă dezbaterii.

Instanța de contencios administrativ este investită cu exercitarea unui control asupra legalității actului administrativ privind refuzul autorității publice de a reveni pe cale administrativă asupra actului administrativ emis, control în care trebuie verificată conformitatea deciziei administrative bazată pe lege, inclusiv în ceea ce privește respectarea limitelor marjei de apreciere de care dispune autoritatea emitentă.

Cât privește forța probantă a procesului verbal de constatare întocmit și care se impune instanței de judecată în operațiunea logico-juridică de selectare a probelor și de evaluare a importanței lor pentru dezlegarea pricinii, este indeniabil că aceasta este lăsată la libera apreciere a judecătorului.

Acestea fiind spuse, nu este lipsit de interes a se reaminti, vizavi de demersul judiciar de față, că acțiunea, de principiu, desemnează ansamblul mijloacelor procesuale în vederea recunoașterii sau realizării unui drept/interes nesocotit, contestat sau încălcat, prin afirmarea dreptului subiectiv preexistent sau constituirea unei situații juridice noi, prin încetarea piedicilor puse în calea exercitării dreptului sau prin plata/sau și prin plata unor despăgubiri; deci acțiunea civilă este virtualitatea legală de sesizare și de obligare a organului jurisdicțional de a statua asupra situației juridice determinate deduse judecății; fără să se identifice cu însuși dreptul subiectiv, ca sancțiune, mijloc practic de protejare a acestuia, acțiunea, concept – sinteză este imanentă dreptului subiectiv.

Cu alte cuvinte, este vădit că fără a se identifica cu însuși dreptul subiectiv, ca sancțiune sau ca mijloc practic de protejare a acestuia, acțiunea este imanentă dreptului subiectiv, este un concept-sinteză, unitară prin structură, dar variată prin formele concrete de manifestare, motiv pentru care legiuitorul a și reglementat rolul judecătorului în aflarea adevărului (art. 22 din Noul Cod de procedură civilă) în care sens instanța de judecată soluționează litigiul conform regulilor de drept care îi sunt aplicabile (alin. 1), are îndatorirea de a stăruii, prin toate mijloacele legale, pentru a preveni orice greșeală în scopul enunțat, pe baza stabilirii faptelor și prin aplicarea corectă a legii (alin.2), dă/restabilește calificarea juridică a actelor/faptelor deduse judecății (alin. 4) și nu în ultimul rând trebuie să se pronunțe asupra a tot ceea ce s-a cerut, dar fără a depăși limitele investirii (alin. 6), iar în procesul de tranșare a pricinii, judecătorul investit este obligat să se pronunțe asupra cererilor deduse judecății (art. 397 alin. 1 din același Nou Cod menționat), dar în limitele enunțate; desigur rolul activ al judecătorului nu poate însemna niciodată parțialitate, nici ingerință în spațiul drepturilor/intereselor părților, ci reprezintă, dimpotrivă, o garanție a acestor drepturi/interese.

Fără a impieta în vreun fel cu privire la cauza demersului judiciar al reclamantei (referindu-ne exclusiv la „cauza acțiunii”, adică „cauza petenti”, prin care este desemnat scopul pentru care este constituită și garantată acțiunea civilă, anume protecția și valorificarea

drepturilor sau a intereselor legitime, ce trebuie delimitată de cauza diferitelor mijloace procesuale care intră în alcătuirea acțiunii, „cauza debendi”) vizavi de temeiurile de drept invocate în cererea introductivă și alte acte de procedură ulterioare, este fără dubiu că demersul părții reclamante se circumscrie ipotezei procesului privind verificarea legalității modului de soluționare a contestației de către pârâta Curtea de Conturi a României vizavi de argumentele entității auditate privind contractele care au stat la baza constatării prejudiciului și cu raportare la măsurile adoptate prin decizie, urmare a constatărilor Camerei de Conturi Arad ca urmare a examinării deficiențelor consemnate în raportul de audit financiar și procesul verbal de constatare încheiat în urma misiunii „Audit financiar asupra conturilor anuale de execuție bugetară ale autorității publice pârâte ” și, ca un corolar, verificarea și a legalității măsurilor dispuse cu scopul preconizat al înlăturării neregulilor în activitatea financiar-contabilă, decise potrivit dispozițiilor art. 43 din Legea nr. 94/1992, republicată și ale pct. 174 din Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități, aprobat prin Hotărârea plenului Curții de Conturi nr. 130/2010, în prezent abrogat, dar aplicabil raporturilor juridice născute sub imperiul său.

În concret prin acte de control s-a reținut că, perioada 15.05.2013 - 05.07.2013, s-a efectuat acțiunea de „Audit financiar asupra bilanțului contabil și contului anual de execuție bugetară, încheiat la 31.12.2012”; în urma desfășurării controlului au fost constatate abateri de la legalitate și regularitate care au fost consemnate în Procesul-verbal de constatare încheiat de organele de control; pentru valorificarea procesului verbal de constatare, Camera de Conturi a emis Decizia nr. 1.511 din 01.08.2013, prin care la Pct. II lit. a) și d), a stabilit măsuri de remediere a deficiențelor, contestate de reclamantă prin prezenta acțiune, astfel: potrivit prevederilor art.33(3) din Legea nr. 94/1992, republicată și ale pct. 174 din Regulamentul menționat anterior, conducerea unității va lua măsuri de stabilire a întinderii prejudiciilor și de recuperare a acestora, după cum urmează: prejudiciul estimat la suma de 172.852,5 lei, generat de plata nejustificată a unor lucrări de întreținere la drumuri județene aflate în garanție și prejudiciul estimat la suma de 1.550.392,81 lei, cauzat de plata nejustificată de cheltuieli de dezăpezire, plus beneficii nerealizate în valoare de 96.306,3 lei. Împotriva măsurilor dispuse la Pct. II lit. a) și d), din decizia menționată anterior, entitatea verificată a formulat contestație în temeiul art. 92 din Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități. Comisia de soluționare a contestațiilor din cadrul Curții de Conturi a luat în discuție contestația formulată și prin încheierea nr. 174/ 17.12.2013 a respins contestația formulată și a menținut măsurile dispuse de Camera de Conturi Arad.

Organul de control al Camerei de Conturi Arad ca și Departamentul de coordonare a verificării bugetelor unităților administrativ teritoriale a Curții de Conturi a României în soluționarea contestației reclamantei formulată împotriva măsurilor dispuse în urma acțiunii de audit financiar, au stabilit cu temei că:

În ceea ce privește măsura dispusă la pct.II lit.a din Decizia nr.1.511 din 01.08.2013 a Camerei de Conturi Arad, aceasta are la bază abateri de la legalitate și regularitate constatate ca urmare a verificărilor operațiunilor de „angajare, lichidare, ordonanțare și plata cheltuielilor bugetare privind efectuarea și plata unor lucrări de tipul tratări burdușiri, plombări cu mixtură la cald și plombări prin stropiri succesive, pe tronsoane de drumuri, asupra cărora au fost efectuate lucrări de modernizare, ranforsări, îmbrăcăminți bituminoase ușoare, reabilitări și așternere covoare asfaltice, în perioada 2009 - 2011, în cadrul termenelor de garanție a acestor lucrări”.

În ceea ce privește măsurile dispuse la pct. II lit. d din Decizia nr.1.511 din 01.08.2013 a

Camerei de Conturi Arad prejudiciul constatat și estimat a fost cauzat de plata nejustificată a cheltuielilor de deszăpezire, la care se adaugă și beneficiile nerealizate aferente.

Ca o consecință, justificat s-a decis finalmente în sensul stabilirii măsurilor de remediere a deficiențelor, anume că potrivit prevederilor art.33 alin. 3) din Legea nr. 94/1992, republicată și ale pct. 174 din Regulamentul menționat anterior, conducerea unității va lua măsuri de stabilire a întinderii prejudiciilor și de recuperare a acestora, după cum urmează: prejudiciul estimat la suma de 172.852,5 lei, generat de plata nejustificată a unor lucrări de întreținere la drumuri județene aflate în garanție; prejudiciul estimat la suma de 1.550.392,81 lei, cauzat de plata nejustificată de cheltuieli de deszăpezire, plus beneficii nerealizate în valoare de 96.306,3 lei.

Este de reamintit , că potrivit art. 1 alin. 1 – 3 din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, această instituție exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, funcția de control a Curții de Conturi se realizează prin proceduri de audit public extern prevăzute în standardele proprii de audit, elaborate în conformitate cu standardele de audit internaționale general acceptate. Curtea de Conturi își desfășoară activitatea în mod autonom, în conformitate cu dispozițiile prevăzute în Constituție și în prezenta lege, și reprezintă România în calitatea sa de instituție supremă de audit în organizațiile internaționale ale acestor instituții. Potrivit art. 21 alin. 1 – 4 din aceeași lege Curtea de Conturi exercită funcția de control asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, furnizând Parlamentului și, respectiv, unităților administrativ-teritoriale rapoarte privind utilizarea și administrarea acestora, în conformitate cu principiile legalității, regularității, economicității, eficienței și eficacității. Curtea de Conturi poate exercita auditul performanței asupra gestiunii bugetului general consolidat, precum și a oricăror fonduri publice. Activitatea de audit extern exercitată de Curtea de Conturi se desfășoară cu respectarea normelor proprii, adoptate pe baza standardelor de audit internaționale general acceptate, prin constatările și recomandările sale, auditul performanței urmărește diminuarea costurilor, sporirea eficienței utilizării resurselor și îndeplinirea obiectivelor propuse; conform art. 22 lit. a) din lege în cadrul competențelor prevăzute la art. 21, Curtea de Conturi își desfășoară atribuțiile specifice asupra următoarelor domenii: formarea și utilizarea resurselor bugetului de stat, ale bugetului asigurărilor sociale de stat și ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale, precum și mișcarea fondurilor între aceste bugete; conform art. 23 lit. a) din lege în cadrul competențelor prevăzute la art. 21, Curtea de Conturi își desfășoară activitățile specifice asupra următoarelor categorii de entități publice: statul și unitățile administrativ-teritoriale, în calitate de persoane juridice de drept public, cu serviciile și instituțiile lor publice, autonome sau neautonome. Nu în ultimul rând, potrivit art. 32 alin. 2 din lege, auditorii publici externi desemnați să auditeze conturile, precum și celelalte activități pentru care Curtea de Conturi are competență întocmesc rapoarte în care prezintă constatările și concluziile, formulează recomandări cu privire la măsurile ce urmează a fi luate și își exprimă opinia față de acestea, cu respectarea procedurilor proprii, stabilite prin regulamentul aprobat conform prevederilor art. 11 alin. (2).

În jurisprudență s-a reținut, că procesul verbal de constatare întocmit de Curtea de conturi prin care s-au estimat abaterile de la regularitate și legalitate în patrimoniul autorității publice auditate, nu reprezintă un act administrativ care să producă efecte juridice de sine stătător, astfel că atragerea răspunderii juridice civile pentru pretinsul prejudiciu constat, respectiv

recuperarea efectivă a acestuia se face prin imputarea sumelor încasate nelegal de persoanele care au beneficiat necuvenit de sumele încasate cu titlu de drepturi salariale.²¹

În sprijinul opiniei arătate arătăm că s-a pornit de la analiza efectelor juridice ale procesului verbal de constatare, respectiv Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități care prevede, la punctul 59, că „*procesul-verbal de constatare se întocmește:*

a) în cazul în care se constată abateri de la legalitate și regularitate care au determinat sau nu producerea unor prejudicii (model Anexa nr. 4.1.);

b) în cazul în care se identifică fapte pentru care există indicii că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale se întocmește Proces-verbal de constatare distinct (model Anexa nr. 4.2.)”.

Potrivit punctului 66 din Regulamentul citat, „*reprezentanții legali ai persoanei juridice controlate pot face „obiecțiuni” la constatările înscrise în actul de control.*

Acestea trebuie transmise/depuse la structura Curții de Conturi care a efectuat controlul, în termen de 15 zile lucrătoare de la înregistrarea actului de control la persoana juridică verificată.

În cazul în care obiecțiunile se depun după expirarea termenului de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării actului de control la registratura entității controlate, acestea nu sunt avute în vedere la valorificarea constatărilor”.

Cu privire la valorificarea constatărilor din procesul verbal, conform punctului 85 din Regulamentul citat, „*procese-verbale de constatare, în care au fost consemnate abateri de la legalitate și regularitate, care au determinat sau nu producerea unor prejudicii sau fapte pentru care există indicii că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale, se valorifică împreună cu raportul de control la care acestea constituie anexe, potrivit punctului 84 lit. b din prezentul Regulament*”.

La rândul său, art. 84 lit. b) din Regulamentul citat prevede că „*rapoartele de control se valorifică în funcție de conținutul acestora, după cum urmează:*

(...)

b) *rapoartele de control în care au fost consemnate abateri de la legalitate și regularitate, care au determinat sau nu producerea unor prejudicii și/sau fapte pentru care există indicii că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale (prezentate detaliat în procesele-verbale de constatare, anexe la raportul de control), se repartizează de către șeful de departament către directorul din cadrul departamentului, și respectiv, directorul camerei de conturi către directorul adjunct, pentru a fi analizate de către aceștia și a se întocmi proiectul documentelor de valorificare.*

În termen de maxim 20 zile lucrătoare de la primirea obiecțiunilor sau de la expirarea termenului de depunere a acestora, directorul din cadrul departamentului/directorul adjunct al camerei de conturi întocmește o notă cuprinzând punctul său de vedere privind conținutul actului de control și proiectul documentelor de valorificare (proiectul deciziei, proiectul adresei de sesizare a organelor de urmărire penală)”.

Totodată, conform punctului 87 din Regulamentul citat, „*pentru aplicarea măsurilor de valorificare prevăzute la punctul 86 lit. a), b.1. și c) din prezentul Regulament se emite Decizie (model Anexa nr. 7)*”, iar conform punctului 88 din Regulamentul citat, „*Proiectul Deciziei se întocmește de către directorul direcției din cadrul departamentului/directorul adjunct al camerei de conturi. Acesta este examinat de către șeful de departament sau de către directorul camerei de conturi, care îl semnează și îl remite spre executare conducerii entității verificate*”.

Din reglementările citate, se reține că procesul verbal de constatare nu are caracter executoriu și că acele constatări din conținutul său, însoțite de eventualele obiecțiuni ale unității

²¹ Sentința civilă nr. 685 din 5.04.2016 pronunțată de Tribunalul Arad în dosar. nr .109/108/2014, nepublicată.

controlate, sunt supuse verificării ulterioare ale Curții de Conturi, respectiv sunt repartizate conform art. 84 lit. b) din Regulamentul citat, de către directorul din cadrul departamentului, și respectiv, de către directorul adjunct, pentru a fi analizate de către aceștia și a se întocmi proiectul documentelor de valorificare.

Valorificarea constatărilor din acest proces verbal survine numai prin emiterea unei decizii de către Curtea de Conturi, decizie care are caracter obligatoriu și executoriu, chiar dacă este posibilă contestarea deciziei.

Rezultă, așadar, că menționarea în procesul verbal de constatare a unor pretinse abateri de la legalitate nu poate avea semnificația obligării conducătorului unității la luarea unor măsuri de recuperare a prejudiciului respectiv.²² De aceea, cu privire la regimul juridic al procesului verbal de constatare, susținem că, acesta nu poate avea semnificația juridică a unui act de constatare a pagubei, dat fiind caracterul provizoriu al acestor constatări, constatări ce pot fi infirmate ulterior chiar de Curtea de Conturi în urma verificării legalității acestui act.

Ca atare, numai prin emiterea deciziei se poate reține că organele Curții de Conturi și-au exprimat definitiv opinia cu privire la existența unei pagube a cărei recuperare se impune.

4. Concluzii

Este știut că actul administrativ se bucură de prezumția de legalitate, prezumție, care, la rândul-i se bazează pe prezumția de autenticitate și veridicitate, fiind de reamintit de către tribunal că prezumția de legalitate evocă presupunerea că actul administrativ corespunde legii în accepție lato-sensu a termenului, prezumția de autenticitate semnifică presupunerea că actul administrativ emană de la organul care este exprimat prin forma lui exterioară, iar prezumția de veridicitate induce presupunerea că actul administrativ corespunde adevărului, prezumții care în mod neîndoielnic sunt relative și pot fi înlăturate prin proba contrară.

Pe cale de consecință, opinia noastră este aceea că, data constatării pagubei în astfel de situații este data la care conducătorul entității controlate a luat cunoștință de Decizia prin care Curtea de Conturi a impus luarea unor măsuri de recuperare a unui pretins prejudiciu, act administrativ cu caracter individual obligatoriu și executoriu, adresat autorității publice care a făcut obiectul auditului.

Prin urmare, procesul verbal de constatare și raportul de control, întocmit de organele de audit financiar nu reprezintă acte administrative în accepțiunea Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ întrucât nu dau naștere, nu modifică și nu sting un raport juridic, fiind doar acte premergătoare în cuprinsul cărora se reține o stare de fapt constatată de organele de control ale curții de conturi cu atribuții în verificarea contului de cheltuieli. Conchidem astfel că, atât procesului verbal cât și raportului de control le lipsește componenta esențială specifică actului administrativ, respectiv caracterul executoriu, aceste acte juridice putând fi contestate la instanța de contencios administrativ numai împreună cu Decizia emisă potrivit punctului 87 din Regulamentul Curții de Conturi, aprobat prin Hotărârea nr.130 din 4 noiembrie 2010 a Curții de Conturi.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea. Nr. 94 din 1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.224 din 9 septembrie,1991.

²² Decizia civilă. nr. 1499/10.11.2021 PR, pronunțată de Curtea de Apel Timișoara, în dosar nr. 109/108/2014, nepublicată.

2. Regulamentul privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, aprobat prin Hotărârea nr. 130 din 4 noiembrie 2010, publicat în Monitorul Oficial. Partea I, NR 832 din 13 decembrie, 2010.

3. Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, modificată și completată prin Legea nr 208/2017 publicată în Mon. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004

4. Ordonanța de Urgență nr.57/2019 privind Codul Administrativ , publicată în Mon. Of. Partea I nr. 555/5 iulie 2019.

5. Sentința civilă nr. 685 din 5.04.2016 pronunțată de Tribunalul Arad în dosar. nr. 109/108/2014, nepublicată.

6. Decizia civilă nr. 1499/10.11.2021 PR, pronunțată de Curtea de Apel Timișoara, în dosar nr. 109/108/2014, nepublicată.

SECȚIUNEA a III-a

CAPACITĂȚILE FUNCȚIONALE ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA PRIN PRISMA REALIZĂRII COMPETENȚELOR ȘI RESPONSABILITĂȚILOR

Conf.univ.dr. **Tatiana ȘAPTEFRAȚI**,
Academia de Administrare Publică,
Republica Moldova
tsapte17@gmail.com

Rezumat

Asigurarea bunei guvernări la nivel local solicită administrației publice locale capacități consolidate. În acest context, capacitatea administrativă este esențială prin evaluarea funcționării structurii și organizării autorităților administrației publice locale în vederea exercitării competențelor stabilite conform legislației în vigoare. Scopul prezentei cercetări a constat în analiza competențelor administrației publice locale și a capacităților administrației publice locale pe șase dimensiuni: capacitatea de planificare organizațională, capacitatea de prestare a serviciilor, capacitatea de management financiar, capacitatea de lucru cu cetățenii și transparența procesului decizional, capacitatea de elaborare și management a programelor și proiectelor și capacitatea de management a resurselor umane. Pentru sporirea capacităților administrației publice locale sunt prezentate propuneri și recomandări concrete.

Cuvinte cheie: administrația publică locală, buna guvernare, capacitate administrativă, cadru regulativ, servicii publice, planificare strategică, management financiar, resurse umane

LES CAPACITÉS FONCTIONNELLES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE LOCALE DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDAVIE À TRAVERS L'ACCOMPLISSEMENT DES COMPÉTENCES ET DES RESPONSABILITÉS

Résumé

Assurer une bonne gouvernance au niveau local sollicite de la part de l'Administration publique locale des capacités consolidées. Dans ce contexte, la capacité administrative est essentielle par l'évaluation du fonctionnement de la structure et de l'organisation des autorités de l'administration publique locale, en vue d'exercer les compétences établies en conformité avec la législation en vigueur. Le but de la présente recherche a été l'analyse des compétences de l'administration publique locale et de ses capacités en suivant six dimensions : la capacité de planification organisationnelle, la capacité prestataire de services, la capacité de management financier, la capacité de travailler avec les citoyens et la transparence du processus décisionnel, la capacité d'élaboration et de management des programmes et des projets et la capacité de management des ressources humaines. Afin d'augmenter les capacités de l'administration publique locale sont avancées des propositions et des recommandations concrètes.

Mots-clés : administration publique locale, bonne gouvernance, capacité administrative, cadre de règlement, services publics, planification stratégique, management financier, ressources humaines

FUNCTIONAL CAPACITIES OF THE LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN TERMS OF ACHIEVING COMPETENCIES AND RESPONSABILITIES

Abstract

Ensuring good governance at the local level requires strengthened public administration capacity. In this context, administrative capacity is essential by assessing the functioning of the structure and organization of local public administration authorities in order to exercise the powers established according to the legislation in force. The aim of this research was to analyze the competencies of local public administration and local public administration capacities on six dimensions: organizational planning capacity, service delivery capacity, financial management capacity, capacity to work with citizens and transparency of decision-making, drafting capacity and program and project management and human resource management capacity. There are presented concrete proposals and recommendations to increase the capacity of the local public administration.

Keywords: local public administration, good governance, administrative capacity, regulatory framework, public services, strategic planning, financial management, human resources

1. Introducere

Administrația publică locală din Republica Moldova, în ultimii ani, este angajată într-un proces de reformare pe ambele dimensiuni: organizațional și funcțional. Necesitatea acestor schimbări sunt determinate de mai mulți factori: capacități administrative reduse, management ineficient, problemele economice și sociale cu care se confruntă comunitățile locale. Scopul final al reformelor îl constituie transformarea autorităților locale în structuri moderne și eficiente care vor oferi servicii de calitate comunităților pe care le reprezintă. Au fost elaborate și adaptate o serie de legi și hotărâri care vizează direct administrația publică locală. În acest sens menționăm reglementările ce vizează descentralizarea și transmiterea unor atribuții și obiective către administrația publică locală. În sarcina administrației publice locale au trecut serviciile publice comunal-locative, de asigurare cu căldură și apă, administrarea drumurilor locale, transportul local, administrarea patrimoniului instituțiilor din domeniul învățământului și sănătății, etc.

Actualitatea subiectului cercetat este determinată de faptul, că administrația publică locală se află cel mai aproape de cetățeni. Prin urmare, autoritățile locale le cunosc cel mai bine problemele. În același timp cetățenii au mari așteptări de la autoritățile locale. Pentru realizarea acestor așteptări și asigurarea unei bune guvernări la nivel local autoritățile administrației publice trebuie să posede capacitățile necesare. Potrivit literaturii de specialitate capacitatea administrativă reprezintă ansamblul resurselor financiare, instituționale și umane de care dispune o entitate/instituții/autoritate publică, precum și acțiunile pe care le desfășoară aceasta pentru exercitarea competențelor stabilite de lege¹. În aceeași ordine de idei menționăm, că cadrul normativ ce reglementează organizarea și funcționarea administrației publice locale conferă și delegă competențe care solicită capacități pentru realizarea lor. În același timp autorităților administrației publice locale le sunt delegate competențe, care uneori nu corespund

¹ Chivriga A., Furdui V., Organizarea și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structura și resurse. Chișinău.: IDIS „Viitorul”, 2009, p.9.

capacităților organizaționale, funcționale și financiare actuale. Pentru realizarea acestor competențe autoritățile administrației publice locale se află în mare dependență de transferurile de la bugetul de stat, ceea ce atestă a autonomie locală scăzută și o capacitate redusă de a răspunde necesităților și nevoilor cetățenilor.

Prin urmare, capacitatea administrativă este esențială prin evaluarea funcționării structurii și organizării autorităților administrației publice locale în vederea exercitării competențelor stabilite conform legislației în vigoare.

Scopul cercetării a constat în analiza capacităților administrației publice locale prin prisma realizării competențelor. În cadrul analizei au fost examinate șase funcții principale ale administrației publice locale și evidențiate capacitățile administrației publice locale pentru exercitarea acestora.

2. Competențele și responsabilitățile administrației publice locale.

Administrația publică locală în Republica Moldova este structurată în două nivele: nivelul I care activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului) și sunt constituite pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor colectivităților locale și nivelul II care sunt constituite și activează pe teritoriul raionului, municipiului Chișinău, unității teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor populației din unitățile administrativ-teritoriale respective (tabel 1.).

Tabelul 1. Structura administrației publice locale în Republica Moldova

Autorități ale administrației publice locale	
Nivelul I	Nivelul II
Autorități deliberative	
Consiliile satești (comunale)	Consiliile raionale
Consiliile orașenești (municipale)	Consiliul municipal Chișinău
	Adunarea Populară a Găgăuziei
Autorități executive	
Primarii satelor (comunelor)	Președinții de raion
Primarii orașelor (municipiilor)	Primarul general de Chișinău
	Guvernatorul Găgăuziei
	Comitetul Executiv al Găgăuziei

Competențele de bază ale administrației publice locale sunt stabilite în baza domeniilor proprii de activitate (tabelul 2) și sunt reglementate prin Legea nr.436 cu privire la administrația publică locală² și Legea nr.435 privind descentralizarea administrativă³ dar și alte alte legi care atribuie autorităților locale competențe în diferite domenii de activitate, în funcție de sfera de reglementare a actului normativ dat. În activitatea de exercitare a competențelor autoritățile administrației publice locale, se ghidează, de asemenea, de statutul satului (comunei), orașului (municipiului) și de regulamentul consiliului respectiv, elaborat în baza statutului-cadru și regulamentul-cadru, adoptat de către organul legislativ.

Astfel, în conformitate cu Legea privind administrația publică locală Nr. 436-XVI din 28.12.2006, sunt stipulate *competențe proprii* ale autorităților publice locale de nivelul I și II, care

² Legea Nr. 436 cu privire la administrația publică locală din 28.12.2006 în Monitorul Oficial Nr. 32-35 din 09.03.2007.

³ Legea Nr.435 privind descentralizarea administrativă din 28.12.2006. în Monitorul Oficial nr 248-253 din 19.12.2003.

sunt delimitate în două tipuri ale autorităților publice locale: deliberative și executive. Respectiv, art.14 din Lege stabilește competențele consiliului local, art.29 –competențele primarului, art.43 – competențele consiliului raional și art.53 competențele președintelui de raion. Competențele autorităților deliberative (consiliul local și consiliul raional) vizează domeniul elaborării, aprobării, organizării activităților de interes local iar competențele autorităților executive (primarul și președintele de raion) vizează executarea acestor activități.

Tabelul 2. Domeniile proprii de activitate a administrației publice locale de nivelul I și II.

№	Autoritățile publice locale de nivelul I	Autoritățile publice locale de nivelul II
1	planificarea urbană și gestionarea spațiilor verzi de interes local;	planificarea și administrarea lucrărilor de construcție, întreținere și gestionare a unor obiective publice de interes raional;
2	colectarea și gestionarea deșeurilor menajere, inclusiv salubritatea și întreținerea terenurilor pentru depozitarea acestora;	stabilirea unui cadru general pentru amenajarea teritoriului la nivel de raion și protecția pădurilor de interes raional;
3	distribuirea apei potabile, construirea și întreținerea sistemelor de canalizare și de epurare a apelor utilizate și pluviale;	
4	construcția, întreținerea și iluminarea străzilor și drumurilor publice locale;	construcția, administrarea și repararea drumurilor de interes raional, precum și a infrastructurii rutiere;
5	transportul public local;	organizarea transportului auto de călători, administrarea autogărilor și stațiilor auto de interes raional;
6	amenajarea și întreținerea cimitirelor;	
7	administrarea bunurilor din domeniile public și privat locale;	administrarea bunurilor din domeniile public și privat aleraionului;
8	construcția, gestionarea, întreținerea și echiparea instituțiilor preșcolare și extrașcolare (creșe, grădinițe de copii, școli de artă, de muzică);	
9	dezvoltarea și gestionarea rețelelor urbane de distribuție a gazelor și energiei termice;	elaborarea și implementarea proiectelor de construcție a gazoductelor interurbane (inclusiv a gazoductelor de presiune medie), a altor obiective termoelectrice cu destinație locală;
10	activități culturale, sportive, de recreație și pentru tineret, precum și planificarea, dezvoltarea și gestionarea infrastructurilor necesare acestor tipuri de activități;	administrarea instituțiilor de cultură, turism și sport de interes raional, alte activități cu caracter educațional, cultural și sportiv de interes raional;
11	amenajarea piețelor agricole, a spațiilor comerciale, realizarea oricăror alte măsuri necesare pentru dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale;	susținerea și stimularea inițiativelor privind dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale;
12	înstituirea și gestionarea întreprinderilor municipale și organizarea oricărei alte activități necesare dezvoltării economice a unității administrativ-teritoriale;	administrarea întreprinderilor municipale de interes raional;

- | | | |
|----|---|---|
| 13 | construcția de locuințe și acordarea altor tipuri de facilități pentru păturile social vulnerabile, precum și pentru alte categorii ale populației; | administrarea unităților de asistență socială de interes raional; |
| 14 | organizarea serviciilor anti-incendiar. | dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile, monitorizarea calității serviciilor sociale. |

Menționăm că, pentru exercitarea competențelor conferite de legislația în vigoare autoritățile administrației publice locale de nivelul I și II sunt consultate de către autoritățile administrației publice centrale. În același timp competențele cu care sunt investite autoritățile administrației publice locale sunt depline și nu pot fi limitate de autoritatea public ierarhic superioară, decât în condițiile legii. În același context Legea Nr.436-XVII din 2006 privind administrația publică locală subliniază că autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe le-ar putea produce.

În aceeași sens, autoritățile administrației publice locale exercită competențe delegate și competențe de cooperare⁴. Competențele care țin de autoritățile administrației publice centrale pot fi delegate autorităților publice locale de nivelul întâi și al doilea, respectându-se criteriile de eficacitate și raționalitate economică. În conformitatea cu prevederile Legii nr.435 privind descentralizarea administrativă delegarea de competențe se efectuează de Parlamentul la propunerea Guvernului. În același timp, legea stipulează, că autoritățile centrale nu pot delega competențe autorităților, locale fără ca să le asigure cu resurse financiare necesare și suficiente pentru realizarea acestora, condiție care nu întotdeauna se respectă.

Legea Nr. 435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă în articolul 5 reglementează cooperarea autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea și autorităților centrale pentru asigurarea realizării unor proiecte sau servicii publice care necesită eforturi comune ale acestor autorități. Prin urmare, autorităților locale le-au fost conferite și competențe partajate. Trebuie să menționăm, însă că, nu au fost specificate concret în care domenii sunt vizate acest tip de competențe, fapt ce creează dificultăți în procesul de cooperare pentru realizarea acestor atribuții.

Administrația publică locală este un sistem deschis, care în procesul de activitate cooperează atât în cadrul sistemului administrației publice cât și cu elementele exterioare sistemului. În acest context menționăm colaborarea autorităților locale cu organizațiile societății civile.

Promovarea unei abordări sistemice a administrației publice locale prin punerea în aplicare a principiilor de bună guvernare consacrate în Strategia privind inovarea și buna guvernare la nivel local⁵, aprobată printr-o decizie a Comitetului de Miniștri al Consiliului European din 2008 vor putea asigura optimizarea și eficientizarea competențelor autorităților locale și livrarea serviciilor publice calitative în comunități.

⁴ Balan O., Șaptefrați T., Popovici A., [et al], Administrația public locală. Chișinău: AAP, Garomon-Studio, 2018, p.127.

⁵ Documentul este disponibil on-line: <https://rm.coe.int/centre-of-expertise-for-good-governance-preview-activity-report-2020/1680a11011> accesat la data de 10.02.2022.

3. Capacitățile administrației publice locale în raport cu atribuțiile ce îi revin.

Analiza domeniilor de activitate și a competențelor atribuite prin lege autorităților administrației publice locale demonstrează necesitatea capacităților consolidate a acestora. În acest sens în cadrul studiului efectuat au fost analizate capacitățile autorităților locale pe șase dimensiuni:

- ✓ capacitatea organizațională și de planificare strategică;
- ✓ capacitatea de furnizare a serviciilor;
- ✓ capacitatea de management financiar;
- ✓ capacitatea de asigurarea a transparenței procesului decizional și a unei guvernări locale participative;
- ✓ capacitatea de elaborarea și management a programelor și proiectelor la nivel local;
- ✓ capacitatea de management al resurselor umane.

În rezultatul analizei capacității organizaționale și de planificare strategică s-a constatat că majoritatea autorităților administrației publice locale dispun de un cadru regulatoriu intern (Statutul localității, Registrul actelor notariale, Regulamentul Consiliului Local, Regulamentul Primăriei, Registrul actelor locale) care asigură organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale. În același timp, unele din actele normative (ex. Statutul localității) necesită a fi actualizate. Cu referire la capacitatea de planificare strategică autoritățile locale dispun de Strategii de dezvoltare durabilă integrată a localităților care au fost elaborate în baza Regulamentului cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice, prin care se definește tipul, structura și conținutul documentelor de politici publice și stabilește etapele de planificare, elaborare, implementare, monitorizare și evaluare a documentelor de politici publice⁶. Totodată s-a identificat că peste 80% din autoritățile locale de nivelul întâi nu dispun de un Plan de Urbanism. Nu există un specialist în organigrama administrației publice locale de nivelul întâi iar toate activitățile legate de acest domeniu (certIFICATE de urbanism, autorizații de construcții ș.a.) sunt prestate de arhitectul raionului (autoritate a administrației publice locale de nivelul al doilea). Lipsa Planului de Urbanism creează impedimente în dezvoltarea localităților (repartizarea terenurilor, construcția imobililor, ș.a). Bugetele austere, insuficiența resurselor financiare dar și lipsa cunoștințelor și abilităților în domeniu au generat lipsa Planului de Investiții Capitale și a unui Plan Financiar Multianual.

În funcție de domeniile proprii de activitate și competențele stabilite prin lege autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi furnizează trei categorii de servicii publice: servicii comunale, servicii sociale și servicii administrative. Cu referire la serviciile sociale constatăm că: majoritatea autorităților locale au asigurat un sistem centralizat de alimentare cu apă care deservește un număr de locuitori ce diferă de la localitate la localitate, dar în același timp nu este disponibil serviciul centralizat de colectare a apelor uzate. Autoritățile locale întreprind măsuri concrete pentru managementul deșeurilor cum ar fi: alocarea de resurse financiare, procurarea și întreținerea echipamentului tehnic de manevrat deșeurile. Cu toate acestea, administrația publică locală atestă o insuficiență semnificativă de resurse materiale pentru prestarea acestui serviciu. În aceeași ordine de idei, s-a constatat ca administrația publică locală nu are capacitate, materiale și personal care să se ocupe cu întreținerea drumurilor, managementul spațiilor verzi și prestarea serviciilor de transport. Pentru prestarea serviciilor sociale autoritățile administrației publice locale lucrează în colaborare cu autoritățile centrale

⁶ Hotărârea Guvernului nr. 386 /2020 cu privire la planificarea, elaborarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice Disponibil on-line: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121921&lang=ro. Accesat la 02.02.2022.

responsabile de elaborarea de politici și proceduri locale, în conformitate cu legea și se implica în colaborări cu organizațiile societății civile locale. Administrația publică locală, deasemenea, are o echipă multidisciplinară pentru a oferi suport grupurilor vulnerabile, inclusiv victimelor traficului de persoane, a violenței de gen și servicii, dar nu are capacitate pentru a oferi suport acestor grupuri de persoane vulnerabile. Serviciile administrative sunt prestate în baza unui set de proceduri. Totodată nu există un birou de deservire operațional sau personal instruit care să răspundă la solicitările de informații și servicii din partea cetățenilor. Cetățenii solicită informația, documentele direct de la oficialitățile specialist/primar în mod ad-hoc.

Referindu-ne la capacitatea de management financiar menționăm că autoritățile publice locale au un buget auster cu tendințe minore de creștere. Rezultatele studiului efectuat demonstrează, că administrația publică locală nu dispune de angajați cu cunoștințe și aptitudini de bază în administrarea patrimoniului (înregistrarea bunurilor, redevențelor, inventarului, managementul stocurilor). La nivel local, există un sistem satisfăcător de proceduri și tehnici de consolidare a bazei veniturilor proprii și a autonomiei de decizie asupra lor. În acest context menționăm modificările și completările în Legea fondului rutier, nr. 720-XIII din 02.02.1996⁷ și, respectiv, Legea privind finanțele publice locale, nr. 397-XV din 16.10.2003.

Asigurarea transparenței procesului decizional, guvernarea cu și pentru oameni rămân a fi priorități pentru democratizarea administrației publice și a societății în ansamblu. Trebuie să menționăm că, Republica Moldova este avansată sub raportul existenței unor legi speciale în ceea ce privește informarea⁸, consultarea și participarea cetățenească, care stabilesc, totodată, obligațiile autorităților/instituțiilor publice⁹ pentru asigurarea procesului decizional chiar de la etapa inițială a acestuia și până la informarea despre adoptarea deciziilor.

Cadrul legal adoptat în ultima perioadă și cerințele înaintate față de administrația publică¹⁰ la capitolul transparență a creat premise pentru elaborarea strategiilor de dezvoltare și condiții pentru realizarea pașilor concreți întru sporirea gradului de transparență a activității autorităților publice prin:

- utilizarea tehnologiilor moderne de informare și comunicare;
- prestarea serviciilor publice în format electronic și regim on-line;
- lansarea portalurilor și paginilor WEB oficiale ale autorităților publice locale;
- descărcarea de formulare administrative de pe paginile WEB oficiale, posibilitatea pentru vizitatorul paginii WEB de a formula și expedia întrebări, de a primi răspunsuri, de a posta comentarii, de a expune opinii.

Rezultatele cercetărilor efectuate în 10 unități administrativ teritoriale au demonstrat că cetățenii și reprezentanții mass-media au acces liber la orice activitate publică desfășurată de administrația publică locală. Solicitățile de informații publice sunt onorate în acord cu prevederile legale. În acest sens autoritățile publice locale din Republica Moldova întreprind un șir de măsuri pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. În acest scop autoritățile locale se ghidează de prevederile Legii cu privire la administrația publică locală Nr. 436 din 28.12.2006 și Legii cu privire la transparența în procesul decizional Nr. 239 din 13.11.2008. Ședințele din cadrul autorităților publice privind luarea de decizii sânt publice.

⁷ Legea fondului rutier Nr.720 din 02 02. 1996. Monitorul Oficial Nr. 14-15 art. 147 Versiune în vigoare din data 17.08.18 în baza modificărilor prin LP140 din 27.07.18, MO309-320/17.08.18 art.478.

⁸ Legea privind accesul la informație, Nr. 982 din 11.05.2000 în Monitorul Oficial Nr. 88-90 din 28.07.2000.

⁹ Legea cu privire la transparența în procesul decizional. în Monitorul Oficial Nr. 215-217 05.12.2008.

¹⁰ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr.967 din 09.08.2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional. În Monitorul Oficial Nr.265-267 din 19.08.2016.

Propunerile din partea cetățenilor, ONG-urilor, agenților economici sunt analizate și după caz incluse în proiectul de decizie definitivat. Autoritățile publice locale folosesc metode variate de consultare a cetățenilor și dovedesc o preocupare constantă pentru consultarea acestora. În acest context menționăm întâlnirile de lucru a primarului și funcționarilor din cadrul primăriilor cu cetățenii, dezbaterile publice pe probleme stringente, consultările publice, sondajele de opinie, crearea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc cu participarea reprezentanților societății civile. Autoritățile publice locale susțin transparența procesului de elaborare, adoptare, executare și rapoarte a bugetului local.

Cu toate acestea au fost identificate mai multe lacune în asigurarea transparenței și participarea cetățenilor în procesul decizional. În această ordine de idei menționăm: insuficiența diversificării mijloacelor de informare a cetățenilor (panouri informative, radio, ziarul local, pagina web a primăriei), slaba motivare a cetățenilor pentru a participa în procesul decizional, nivel scăzut de pregătire în materie de administrare publică a consilierilor, lipsa capacităților reprezentanților societății civile și ale grupurilor de cetățeni de a se implica în procesul decizional local, de a monitoriza și evalua activitatea administrației publice locale. Panourile informative amplasate la sediile primăriilor și în locurile publice comunică insuficient despre activitatea curentă a autorităților administrației publice locale. Proiectele de acte normative de interes pentru anumite grupuri din comunitate nu întotdeauna sunt comunicate în mod direct acestora. Nu sunt elaborate și făcute publice rapoarte anuale asupra transparenței și accesului la informații de interes public.

În majoritatea lor, consilierii locali nu sunt implicați în activități informaționale și de educație civică, nu practică întâlniri cu cetățenii în sectoarele de care sunt responsabili.

Rezultatele investigațiilor noastre demonstrează că nu în toate autoritățile administrației publice locale este instituționalizată o practică de discutare și consultare cu cetățenii a proiectului bugetului local. De cele mai multe ori acesta nu este publicat pentru a fi consultat de orice doritor. Nu se organizează audierii și dezbateri publice asupra oportunităților de majorare a veniturilor, de discutare a priorităților alocațiilor bugetare, precum și de optimizare a cheltuielilor publice.

Numai prin cooperare și angajare civică cetățenii pot determina autoritățile administrației publice să ia cunoștință de cererile lor și să acționeze pentru a le satisface. Îmbunătățirea calității deciziilor adoptate și legitimitatea socială a acestora poate fi realizată prin implicarea publicului în procesul decizional. Antrenarea în procesul de elaborare a actelor normative a organizațiilor nonguvernamentale a diferitor grupe interesate din toate sectoarele contribuie la echilibrarea documentelor strategice, elaborate în corespundere cu interesele comunității, a societății în ansamblu. În afară de aceasta, participarea publicului la luarea deciziilor are o importanță esențială și în ceea ce privește educația civică, responsabilizarea atât a reprezentanților administrației publice locale cât și a cetățenilor, prin stabilirea unui dialog proactiv eficient. În procesul de cercetare s-a constatat faptul că încă puține persoane, inclusiv societatea civilă, cunosc despre procesul decizional și impactul asupra cetățenilor. Prin urmare cultura participativă este insuficient dezvoltată, astfel funcționarii din administrația publică locală trebuie să convingă comunitatea să participe la procesul de luare a deciziilor.

Insuficiența resurselor financiare solicită autoritățile locale să identifice și să atragă resurse din exterior. O oportunitate, care tot mai des este valorificată de administrația publică locală sunt programele și proiectele finanțate atât din banii publici cât și cu susținerea partenerilor de dezvoltare. Menționăm, însă, că autoritățile publice locale au capacități reduse în elaborarea și managementul proiectelor. În același sens, capacitatea autorităților locale de a cofinanța programelor și proiectelor susținute de către partenerii de dezvoltare este aproape inexistentă. Lipsa unei viziuni întregre de consolidare a capacităților la nivel local fac, ca intervențiile prin

proiect să fie spontane, iar din cauza lipsei resurselor financiare sustenabilitatea lor nu poate fi asigurată.

Valoarea unei administrații publice este direct proporțională cu calitatea resurselor umane care activează în structurile acesteia¹¹. În prezent peste 90% din autoritățile administrației publice locale nu dispun de specialiști în managementul resurselor umane. Rezultatele analizelor efectuate în cadrul studiului nostru demonstrează că majoritatea angajaților din administrația publică locală depășesc vârsta de 50 ani. Funcția publică în autoritățile locale nu este atractivă iar organizarea concursurilor pentru ocuparea funcțiilor publice vacante devine din ce în ce mai dificil de organizat din motiv că nu sunt candidați de a participa la concurs. Se atestă un grad sporit de fluctuație a angajaților din sectorul public. Lipsa resurselor financiare produce un impact negativ asupra dezvoltării profesionale a funcționarilor din autoritățile locale. Problemele pe care trebuie să le soluționeze autoritățile locale sunt complexe și necesită capacități sporite și din partea consilierilor locali. Nivelul redus de cunoștințe în materie de administrare a oficialilor aleși creează dificultăți în asigurarea unei bune guvernări la nivel local.

O administrație publică eficientă este în interesul întregii societăți iar un corp de funcționari profesioniști, motivați, responsabili și integri ar asigura un nivel sporit al actului de guvernare la nivel local.

4. Concluzii

În rezultatul cercetărilor efectuate concluzionăm:

1. Buna guvernare este o cerință de o importanță fundamentală, la nivel local, întrucât administrația locală este cea mai apropiată de cetățeni, cărora trebuie să le asigure serviciile esențiale.

2. Competențele administrației publice locale în Republica Moldova sunt reglementate de un spectru larg de acte normative.

3. Capacitatea administrativă a autorităților administrației publice locale este determinată de resursele financiare, instituționale, patrimoniale și umane a acestora.

4. Autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe le-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare

5. În exercitarea competențelor administrația public locală din Republica Moldova se confruntă cu un șir de problem, inclusive:

- lipsa unei viziuni integre de dezvoltare a capacităților administrației publice locale,
- nivel de pregătire insuficient al funcționarilor publici,
- lipsa unei delimitări clare între competențele autorităților locale de nivelul întâi și al doilea,
- lipsa mijloacelor financiare ce ar permite implementarea unor reforme tehnice și de sistem în administrația publică locală, în special, în ceea ce ține de dotarea cu programe și echipamente, sistematizarea datelor și evidența statistică, furnizarea operativă a informațiilor, avizelor și documentelor solicitate de cetățeni etc..
- capacități reduse de elaborare și management al proiectelor,
- gestionare ineficientă a patrimoniului public.

6. Sistemul de servicii publice descentralizate rămâne a fi unul conservatist, care nu este fondat pe necesitățile cetățenilor.

¹¹ Sîmboteanu Aurel, *Teoria administrației publice*, Chișinău CEP al USM, 2008, 221p.

În scopul consolidării capacităților administrației publice locale pe cele șase dimensiuni analizate în prezentul studiu **recomandăm**:

1. Elaborarea cadrului legal coerent și transparent, prin care să fie stabilite competențele și responsabilitățile între nivelurile administrației publice, mecanismele de realizare a lor precum și resursele financiare necesare acoperirii exercițiului lor efectiv.

2. Crearea unui sistem de asigurare cu specialiști a organelor administrației publice impune elaborarea unei politici de personal prin:

- cunoașterea perfectă a cerințelor autorităților publice;
- selectarea, recrutarea și angajarea unor funcționari publici de calitate, respectându-se principiul egalității de șanse;
- conștientizarea și adaptarea permanentă a funcționarilor publici existenți;
- realizarea unui sistem de salarizare și de remunerare pentru activitatea funcționarilor publici care să ia în considerație în primul rând performanțele acestora și devotamentul pentru instituția publică în care își desfășoară activitatea;
- realizarea unui sistem de recrutare și promovare bazat pe merit, care să ofere garanția că cei mai buni funcționari publici sunt promovați;
- dezvoltarea mecanismelor ce au ca rezultat creșterea mobilității funcționarilor publici în cadrul funcției publice.

3. Sporirea capacităților administrației publice locale în asigurarea transparenței și accesului cetățenilor la informații de interes public prin diversificarea surselor de informare..

4. Sporirea capacităților specialiștilor din administrația publică locală în domeniul managementului proiectelor și fundraising.

5. Identificarea și valorificarea posibilităților de cooperare intercomunitară.

6. Extinderea și diversificarea serviciilor publice de calitate oferite cetățenilor.

7. Crearea Centrelor de Deservire a Cetățenilor, inclusiv cu proceduri și un plan operațional cu un sistem de management computerizat în care asistența să fie oferită cetățenilor fără implicarea directă a autorităților administrației publice locale..

BIBLIOGRAFIE

1. Balan O., Șaptefrați T., Popovici A., [et al], Administrația public locală. Chișinău: AAP, Garomon-Studio, 2018, p.127.
2. Chivriga A., Furdui V., Organizarea și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structura și resurse. Chișinău.: IDIS „Viitorul”,2009 ,p.9.
3. Hotărârea Guvernului nr. 386 /2020 cu privire la planificarea, elaborarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice [citată 02.02.2022] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121921&lang=ro.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr.967 din 09.08.2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional. În Monitorul Oficial Nr.265-267 din 19.08.2016.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr.967 din 09.08.2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional. În Monitorul Oficial Nr.265-267 din 19.08.2016.
6. Legea cu privire la libertatea de exprimare, Nr. 64 din 23.04.2010 în Monitorul Oficial Nr. 117-118 din 09.07.2010.
7. Legea cu privire la transparența în procesul decizional. în Monitorul Oficial Nr. 215-217 05.12.2008.

8. Legea cu privire la transparența în procesul decizional. în Monitorul Oficial Nr. 215-217 05.12.2008.
9. Legea fondului rutier Nr.720 din 02.02.1996. Monitorul Oficial Nr. 14-15 art. 147 Versiune în vigoare din data 17.08.18 în baza modificărilor prin LP140 din 27.07.18, MO309-320/17.08.18 art.478.
10. Legea Nr. 436 cu privire la administrația publică locală din 28.12.2006 în Monitorul Oficial Nr. 32-35 din 09.03.2007.
11. Legea Nr.435 privind descentralizarea administrativă din 28.12.2006. în Monitorul Oficial nr 248-253 din 19.12.2003.
12. Legea privind accesul la informație, Nr. 982 din 11.05.2000 în Monitorul Oficial Nr. 88-90 din 28.07.2000.
13. Legea privind accesul la informație, Nr. 982 din 11.05.2000 în Monitorul Oficial Nr. 88-90 din 28.07.2000.
14. Sîmboteanu Aurel. Teoria administrației publice. Chișinău CEP al USM,2008 -221p.
15. <https://rm.coe.int/centre-of-expertise-for-good-governance-preview-activity-report-2020/1680a11011> accesat la data de 10.02.2022.

FONDUL EUROPEAN DE DEZVOLTARE REGIONALĂ ȘI IMPLICAȚII ASUPRA DEZVOLTĂRII LOCALE ÎN ROMÂNIA

Lector univ. dr. **Crina Mihaela VERGA**,
Universitatea "George Bacovia", Bacău,
Universitatea "Al.I.Cuza", Iași
crina_verga2000@yahoo.com

Rezumat

Prima parte a acestei expuneri are în vedere noțiunea de dezvoltare regională la nivelul Uniunii Europene. Se discută, apoi, pe larg, despre apariția și reglementările ulterioare ale Fondului European de Dezvoltare Regională. Articolul face referire, de asemenea, la constituirea, distribuția și utilizarea sumelor din Fondul European de Dezvoltare Regională de către statele membre ale Uniunii Europene, cu privire specială asupra României. În final, se subliniază faptul că Fondul European de Dezvoltare Regională e considerat cel mai important fond de care beneficiază țara noastră, care are o semnificație majoră pentru reducerea decalajelor regionale.

Lucrarea prezintă un interes aparte pentru specialiștii în domeniu, dar mai ales pentru autoritățile locale, care, în vederea dezvoltării diferitelor zone dezavantajate, pot recurge cu succes la acest fond european, a cărui utilizare are implicații majore ulterioare.

Cuvinte-cheie: Fondul European de Dezvoltare Regională, Uniunea Europeană, România

LE FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET SES ENJEUX SUR LE DÉVELOPPEMENT LOCAL EN ROUMANIE

Résumé

La première partie de cette présentation aborde la notion de développement régional au niveau de l'Union européenne. Ensuite, l'émergence et les réglementations ultérieures du Fonds Européen de Développement Régional sont discutées en détail. L'article fait également référence à la constitution, à la répartition et à l'utilisation des montants du Fonds européen de développement régional par les États membres de l'Union Européenne, en particulier pour la Roumanie. Enfin, il est souligné que le Fonds européen de développement régional est considéré comme le fonds le plus important qui profite à notre pays, ce qui a une signification majeure pour la réduction des disparités régionales.

L'article intéresse tout particulièrement les spécialistes du domaine, mais surtout les collectivités locales qui, pour développer diverses zones défavorisées, peuvent user avec succès ce fonds européen, dont l'utilisation a des implications ultérieures majeures.

Mots clés: Fonds européen de développement régional, Union Européenne, Roumanie

EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND AND IMPLICATIONS FOR LOCAL DEVELOPMENT IN ROMANIA

Abstract

The first part of this presentation emphasizes the notion of regional development at the European Union's level. Then, the emergence and subsequent regulations of the European Regional Development

Fund are discussed in detail. the article also refers to the establishment, distribution and use of the amounts from the European Regional Development Fund by the member states of the European Union, with special regard to Romania. Finally, it is noted that the European Regional Development Fund is considered the most important fund that benefits our country, which has a major significance for reducing regional disparities.

The paper is of particular interest to specialists in the field, but especially to local authorities, which, in order to develop the various disadvantaged areas, can successfully utilize this European fund, the use of which has major implications for the future.

Keywords: European Regional Development Fund, European Union, Romania

1. Dezvoltarea regională la nivelul Uniunii Europene

Dezvoltarea regională este o noțiune care vizează o evoluție vizibilă, permanentă din punct de vedere social și economic a unei regiuni, în vederea asigurării unui nivel de viață cât mai ridicat al locuitorilor acesteia. Acest concept este un deziderat extrem de important al Uniunii Europene, care, odată realizat, determină o reală integrare a statelor europene în această organizație internațională creată în spațiul european. De aceea, în mod judicios, s-a considerat că *dezvoltare regională reprezintă un element cheie al strategiilor extinderii*¹.

În tratatele originare, prin care s-au constituit cele trei Comunități Europene, nu s-a menționat, în mod expres, noțiunea de *dezvoltare regională*, însă Tratatul privind CEE a consacrat, printre misiunile sale, *promovarea unei dezvoltări armonioase a activităților economice în cadrul Comunității, o creștere accelerată a nivelului de trai*², obiective care sunt esențiale pentru o dezvoltare regională efectivă.

*Actul Unic European*³ consacră, pentru prima dată, noțiunea de *dezvoltare regională*. Printre modificările acestui act normativ menționat anterior, de o mare importanță este și cea referitoare la introducerea, în partea a treia a Tratatului privind CEE, a unui nou titlu (Titlul V), intitulat *Coeziunea economică și socială*. În cadrul acestui tip de politică europeană, se face referire expresă la *dezvoltarea regională: în special, Comunitatea urmărește să reducă decalajul între diferitele regiuni și întârzierea regiunilor mai puțin favorizate* (art. 130 A). De asemenea, Comunitatea sprijină atingerea obiectivelor enunțate mai sus prin acțiunea pe care o întreprinde prin fonduri structurale (Fondul European de orientare și garanție agricolă, Fondul Social European, Fondul European de Dezvoltare regională), Banca Europeană de Investiții și alte instrumente financiare existente.

Reglementările de mai sus sunt preluate și detaliate, apoi, în Tratatul de la Maastricht, Tratatul de la Amsterdam și Tratatul de la Nisa⁴.

Dezvoltarea regională a dobândit, treptat, o importanță din ce în ce mai mare, devenind o prioritate esențială. Astfel, Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, parte integrantă a

¹ Bogoi Dan Sergiu, Drăcea Ionuț Eugen, Sichicea Dan Florentin, Dezvoltarea regională în teoria și practica economică, în *Finanțe – provocările viitorului* nr. 5/2006, p. 222

² *Traité instituant la Communauté Économique Européenne*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=FR>

³ *Actul Unic European*, 1986, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 169 din 29.6.1987.

⁴ *Traité sur l'Union Européenne*, publicat în Journal Officiel des Communautés Européennes no. C 191/1 din 29.07.92; *Traité d'Amsterdam*, modifiant le *Traité sur l'Union Européenne*, les *Traités instituant les Communautés Européennes et certains actes connexes*, publicat în Journal Officiel des Communautés Européennes no. C 340/1 din 10.11.97; *Traité de Nice modifiant le Traité sur l'Union Européenne*, les *Traités instituant les Communautés ; Européennes et certains actes connexes*, publicat în Journal Officiel des Communautés Européennes no. C 80/01 din 10.03.2001.

Tratatului de la Lisabona⁵, consacră „coeziunea economică, socială și teritorială” în articolele 174-178. În acest sens, în scopul promovării unei dezvoltări armonioase a întregii Uniunii, aceasta își dezvoltă și desfășoară acțiunea care conduce la consolidarea coeziunii sale economice, sociale și teritoriale. Uniunea urmărește, în special, reducerea decalajelor dintre nivelurile de dezvoltare a diferitelor regiuni și a rămânerii în urmă a regiunilor defavorizate. Ca o noutate, se indică faptul că „dintre regiunile avute în vedere, o atenție deosebită se acordă zonelor rurale, zonelor afectate de tranziția industrială, precum și regiunilor afectate de un handicap natural și demografic grav și permanent, cum ar fi regiunile cele mai nordice cu densitate foarte scăzută a populației, precum și regiunile insulare, transfrontaliere și muntoase”. Formularea și punerea în aplicare a politicilor și acțiunilor Uniunii, precum și realizarea pieței interne țin seama de obiectivele menționate mai sus și participă la realizarea acestora. De asemenea, Uniunea susține realizarea acestor obiective prin acțiunea pe care o întreprinde prin intermediul fondurilor structurale (Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă, secțiunea "Orientare"; Fondul Social European; Fondul European de Dezvoltare Regională), al Băncii Europene de Investiții și al celorlalte instrumente financiare existente. La fiecare trei ani, Comisia prezintă Parlamentului European, Consiliului, Comitetului Economic și Social și Comitetului Regiunilor un raport privind progresele înregistrate în realizarea coeziunii economice, sociale și teritoriale. Misiunea Fondului European de Dezvoltare Regională este aceea de a contribui la corectarea principalelor dezechilibre regionale din Uniune, prin participarea la dezvoltarea și ajustarea structurală a regiunilor rămase în urmă și la reconversia regiunilor industriale aflate în declin. În conformitate cu procedura legislativă ordinară, Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente, definesc misiunile, obiectivele prioritare și organizarea fondurilor structurale, normele generale aplicabile fondurilor, precum și dispozițiile necesare pentru a asigura eficiența și coordonarea fondurilor între ele și cu celelalte instrumente financiare existente.

Unul dintre cei mai importanți indicatori ai măsurării decalajelor existente între diverse structuri teritoriale din statele membre al Uniunii este PIB total sau PIB pe locuitor, adaptați la nivel regional, care măsoară volumul rezultatelor din activitatea economică și exprimă corect veniturile (salarii, profit, rentă) încasate de participanții la activitatea economică dintr-o anumită regiune⁶.

În perioada 2021-2027, politica de coeziune (în care este inclus și conceptul de dezvoltare regională) are în vedere o serie de priorități: o Europă mai competitivă și mai inteligentă; o tranziție mai ecologică, cu emisii scăzute de carbon, către o economie cu zero carbon; o Europă mai conectată prin îmbunătățirea mobilității; o Europă mai socială și mai favorabilă incluziunii; o Europă mai aproape de cetățeni prin promovarea dezvoltării durabile și integrate a tuturor tipurilor de teritorii⁷. Aceste obiective pot fi puse în practică printr-o serie de fonduri: Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul pentru o tranziție justă, Fondul Social European, Fondul de Coeziune, Fondul de solidaritate al UE (principalul fond utilizat pentru regiunile în care au loc dezastre naturale, fiind extins, din aprilie 2020, și în cazul urgențelor majore din domeniul sănătății publice), Instrumentul pentru Asistența de Preaderare (acordat statelor candidate la aderare sau potențial candidate), instrumentele financiare ale UE (care au sprijinit IMM-urile europene) etc.

⁵ Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C 306/1 din 17.12.2007.

⁶ Bogoi Dan Sergiu, Drăcea Ionuț Eugen, Sichicea Dan Florentin, op. cit, p. 223.

⁷ https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/policy/how/priorities

2. Apariția și reglementările ulterioare privind Fondul European de Dezvoltare Regională

Reducerea sau chiar înlăturarea diferențelor privind dezvoltarea dintre regiunile existente în statele membre ale Uniunii Europene se pot realiza, într-un mod foarte eficient, și prin utilizarea fondurilor structurale, create pentru atingerea obiectivelor fixate în cadrul politicilor europene, fonduri precum Fondul Social European, Fondul de Coeziune, Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR). Ultimul dintre acestea prezintă o importanță aparte pentru România în ceea ce privește coeziunea socială, în general și dezvoltarea regională, în special.

În data de 18 martie 1975, Consiliul Uniunii Europene a adoptat *Regulamentul nr.724/75 instituind Fondul European de Dezvoltare Regională*⁸, intenționând ca, prin acesta, să corecteze principalele dezechilibre regionale din cadrul Comunităților Europene, determinate în cea mai mare parte de agricultură, de schimbările industriale și de subocuparea structurală. Programarea financiară s-a realizat inițial pe trei ani (1975-1977), sprijinul financiar alocat prin FEDR fiind acordat statelor membre aplicante în funcție de normele stabilite de Regulament și de limitele sumelor alocate. Astfel, pentru anul 1975, bugetul FEDR a fost de 300 de milioane de unități europene de cont (European Unit of Account)⁹, iar pentru anii 1976 și 1977 s-au alocat câte 500 de milioane EUA.

O semnificație aparte o are și art. 130 C din *Actul Unic European*, care prevede că Fondul European de Dezvoltare Regională contribuie la corectarea principalelor dezechilibre dintre regiuni din Comunitate prin participarea la dezvoltare, ajustarea structurală a regiunilor slab dezvoltate și prin reconversia regiunilor industriale aflate în declin.

Un alt document oficial al Uniunii Europene privitor la Fondul European de Dezvoltare Regională este *Regulamentul nr.1783/1999*. Potrivit acestuia, fondul continuă să ofere asistență financiară în aceleași condiții stabilite o dată cu crearea fondului, pentru a promova coeziunea economică și socială prin corectarea principalelor dezechilibre regionale și participarea la dezvoltarea și converșia regiunilor. În acest scop, FEDR contribuie, de asemenea, la promovarea dezvoltării durabile și crearea de locuri de muncă durabile. Articolul 2 al aceluiași regulament stipulează direcțiile generale de finanțare: investiții productive în vederea creării și a păstrării locurilor de muncă durabile; investiții în infrastructură; dezvoltarea potențialului endogen, prin măsuri care încurajează și sprijină dezvoltarea locală și inițiativele de ocupare a forței de muncă și activitățile întreprinderilor mici și mijlocii; măsuri de asistență tehnică. Regulamentul conține, de asemenea, norme cu privire la finanțarea din FEDR a programelor de cooperare transfrontalieră și inter-regională, la sprijinirea studiilor, cercetărilor și măsurilor inovative, precum și la procedura de implementare.

Începând cu anul 2006, la nivelul Uniunii Europene, FEDR a fost reglementat de *Regulamentul nr.1080/2006 al Parlamentului European și al Consiliului*, prin care s-a abrogat și vechiul Regulament. Actul menționat a păstrat, în general, liniile de acțiune a fondului stabilite în anul 1975, însă Parlamentul și Consiliul au consacrat, ca misiuni ale fondului, pe lângă reducerea disparităților regionale, „extinderea intervenției sale cu privire la obiectivele de convergență, de competitivitate regională, de ocupare a forței de muncă și de cooperare teritorială europeană [...], precum și normele de eligibilitate pentru această intervenție”¹⁰.

⁸ Regulation (EEC) No. 724/75 of the Council of 18 March 1975 establishing a European Regional Development Fund, published in Official Journal of the European Communities L 073, 21.03.1975.

⁹ Potrivit Directivei Consiliului din 29 iunie 1976, EUA a fost o unitate de cont adoptată de Consiliu în anul 1975, care a reprezentat o valoare medie a evoluției monedelor statelor membre; aceasta a fost înlocuită de ECU (European Currency Unit) în anul 1979.

¹⁰ Articolul 1 din Regulamentul (CE) nr. 1080/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iulie 2006 privind Fondul European de Dezvoltare Regională și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1783/1999, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 210/1 din 31.07.2006.

În același sens, FEDR a mai fost consacrat și în Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului¹¹, ce a ieșit și acesta din vigoare prin adoptarea reglementărilor specifice din domeniu din 2013.

Prevederile Regulamentului nr. 1080/2006 au sprijinit finanțarea intervențiilor ce au ajutat la consolidarea coeziunii economice și sociale, axate, în special, pe cercetarea și dezvoltarea tehnologică și informațională, crearea unor noi locuri de muncă, protecția mediului și prevenirea accidentelor ecologice, prevenirea riscurilor, dezvoltarea și promovarea turismului, investițiile culturale, sanitare, sociale, educaționale, în transport și energetice, precum și sprijinirea mediului pentru afaceri și crearea de fonduri de garantare¹².

*Regulamentul nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului*¹³ cu modificările ulterioare a abrogat vechea reglementare juridică mai sus citată (Regulamentul nr. 1083/2006). Acesta stabilește dispozițiile comune FEDR, Fondului social european (FSE), Fondului de coeziune, Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondului european pentru pescuit și afaceri maritime. Noul document cadru privind fondurile structurale și de investiții este structurat în cinci părți și se referă la: obiectul de activitate, definirea unor termeni relevanți în domeniu, dispoziții care se aplică numai FEDR, FSE și Fondului de coeziune, dispoziții aplicabile doar fondurilor mai sus amintite și Fondului european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM), dispoziții finale. În mod judicios, acest act normativ prevede că, pentru a asigura consecvența în interpretare între diversele părți ale regulamentului și între regulamente și regulamentele specifice fondurilor, este important să se precizeze clar relațiile dintre ele. În plus, anumite norme stabilite în regulamentele specifice fondurilor pot fi complementare dispozițiilor din prezentul regulament, dar ar trebui să deroge de la dispozițiile corespunzătoare din acest regulament doar dacă derogarea în cauză este prevăzută în mod expres în prezentul regulament.

În domeniul politicii regionale are o semnificație aparte și *Regulamentul nr. 1299/2013 al Parlamentului European și al Consiliului*¹⁴, care cuprinde dispoziții prin care FEDR sprijină cooperarea transfrontalieră, transnațională și interregională în cadrul obiectivului de cooperare teritorială europeană.

Este necesar să menționăm, în acest context, o altă reglementare în domeniu, Regulamentul (UE) nr. 1301/2013 al Parlamentului European și al Consiliului¹⁵, care determină *domeniul de*

¹¹ Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 210/25 din 31.07.2006.

¹² Regulamentul nr. 1080/2006; Adina Dornean, Gestiunea fondurilor structurale europene, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”, Iași, 2011, Capitolul II, p. 13.

¹³ Regulamentul nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L347/320 din 20.12.2013.

¹⁴ Regulamentul nr. 1299/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind dispoziții specifice pentru sprijinul din partea Fondului european de dezvoltare regională pentru obiectivul de cooperare teritorială europeană, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 347/259 din 20.12.2013.

¹⁵ Regulamentul (UE) nr. 1301/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind Fondul european de dezvoltare regională și dispozițiile specifice aplicabile obiectivului referitor la investițiile pentru creștere economică și locuri de muncă și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1080/2006, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 347 din 20.12.2013.

aplicare al sprijinului FEDR în ceea ce privește obiectivul privind investițiile pentru creștere economică și locuri de muncă, obiectivul de cooperare teritorială europeană, obiectivul referitor la investițiile pentru creștere economică și locuri de muncă. Acest act normativ consacră *misiunile specifice fondului european* în discuție: FEDR contribuie la finanțarea sprijinului care are drept scop consolidarea coeziunii economice, sociale și teritoriale, corectând principalele dezechilibre regionale din cadrul Uniunii prin dezvoltarea durabilă și ajustările structurale ale economiilor regionale, inclusiv prin reconversia regiunilor industriale aflate în declin și a regiunilor a căror dezvoltare prezintă întârzieri. De asemenea, FEDR sprijină următoarele *priorități de investiții* în cadrul obiectivelor tematice stabilite, determinându-se și acțiunile specifice fiecăreia dintre aceste priorități: consolidarea cercetării, dezvoltării tehnologice și inovării; îmbunătățirea accesului și a utilizării și creșterea calității TIC; îmbunătățirea competitivității IMM-urilor; promovarea adaptării la schimbările climatice, a prevenirii și a gestionării riscurilor; conservarea și protecția mediului și promovarea utilizării eficiente a resurselor; promovarea sistemelor de transport durabile și eliminarea blocajelor din cadrul infrastructurilor rețelelor majore; promovarea ocupării forței de muncă sustenabile și de calitate și sprijinirea mobilității forței de muncă; promovarea incluziunii sociale, combaterea sărăciei și a oricărei forme de discriminare; investițiile în educație, în formare, inclusiv în formare profesională pentru dobândirea de competențe și pentru învățarea pe tot parcursul vieții prin dezvoltarea infrastructurilor de educație și de formare; consolidarea capacității instituționale a autorităților publice și a persoanelor interesate și a unei administrații publice eficiente prin acțiuni menite să dezvolte capacitatea instituțională și eficiența administrațiilor și serviciilor publice vizate de implementarea FEDR, precum și prin sprijinirea acțiunilor din cadrul FSE de consolidare a capacității instituționale și a eficienței administrației publice. De asemenea, regulamentul prevede și indicatori comuni de realizare privind obiectivul referitor la investițiile pentru creștere economică și locuri de muncă. În egală măsură, un capitol distinct a fost consacrat, în detaliu, dezvoltării urbane durabile.

În baza *Regulamentului nr. 1303/2013*, Comisia a fost împuternicită să adopte un act delegat, care să prevadă un *cod european de conduită privind parteneriatul*; acesta din urmă a fost elaborat de către executivul european, pentru a sprijini și facilita organizarea, de către statele membre, a parteneriatului, în scopul de a garanta implicarea partenerilor relevanți în pregătirea, implementarea, monitorizarea și evaluarea acordurilor de parteneriat și a programelor, în mod consecvent¹⁶. În baza acestui Cod al executivului european a fost elaborat, la nivelul României, Codul național de conduită privind parteneriatul pentru fondurile europene aferente politicii de coeziune¹⁷.

În completarea regulamentului comun analizat mai sus, în 2021 a mai fost adoptat un alt act normativ de același rang¹⁸, ce conține dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și

¹⁶ Regulamentul delegat (UE) nr. 240/2014 al Comisiei din 7 ianuarie 2014 privind Codul european de conduită referitor la parteneriat, în cadrul fondurilor structurale și de investiții europene, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 074 din 14.3.2014.

¹⁷ Codul național de conduită privind parteneriatul pentru fondurile europene aferente politicii de coeziune, <https://mfe.gov.ro/wp-content/uploads/2020/07/6588501da9e75a7d8003d010af3b03fd.pdf>

¹⁸ Regulamentul (UE) 2021/1060 al Parlamentului și al Consiliului din 24 iulie 2021 de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de stabilire a normelor financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil, migrație și integrare, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 231/1 din 30.06.2021;

Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de stabilire a normelor financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil, migrație și integrare, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize.

În același sens, au fost elaborate reglementări normative distincte detaliate privind fiecare dintre fondurile descrise, în linii generale, în regulamentul din 2021 citat anterior¹⁹.

În 2021, Comisia Europeană a elaborat două decizii de punere în aplicare a cadrului normativ existent amintit mai sus²⁰.

Este demn de menționat, în același sens, un alt act normativ european²¹, adoptat în 2020 pentru a acorda sprijin financiar statelor membre ale Uniunii și regiunilor din cadrul acestora,

¹⁹ Regulamentul (UE) 2021/1056 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de instituire a Fondului pentru o tranziție justă, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 231/1 din 30.06.2021; Regulamentul (UE) 2021/1057 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de instituire a Fondului social european Plus (FSE+) și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 1296/2013, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 231/21 din 30.06.2021; Regulamentul (UE) 2021/1058 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 privind Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 231/60 din 30.06.2021; Regulamentul (UE) 2021/1059 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 privind dispoziții specifice pentru obiectivul Cooperare teritorială europeană (Interreg) sprijinit de Fondul european de dezvoltare regională și de instrumentele de finanțare externă, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 231/94 din 30.06.2021; Regulamentul (UE) 2021/1139 al Parlamentului European și al Consiliului din 7 iulie 2021 de instituire a Fondului european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de modificare a Regulamentului (UE) 2017/1004, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 247/1 din 13.07.2021

²⁰ Decizia de punere în aplicare (UE) 2021/1130 a Comisiei din 5 iulie 2021 de stabilire a listei regiunilor eligibile pentru finanțare din Fondul european de dezvoltare regională și din Fondul social european și a statelor membre eligibile pentru finanțare din Fondul de coeziune pentru perioada 2021-2027, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 244 din 9.7.2021; Decizia de punere în aplicare (UE) 2021/1131 a Comisiei din 5 iulie 2021 de stabilire a repartizării anuale a resurselor globale pentru fiecare stat membru din Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus și Fondul de coeziune în cadrul obiectivului „Investiții pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică” și al obiectivului de cooperare teritorială europeană, a repartizării anuale a resurselor pentru fiecare stat membru în funcție de categoria de regiune, a repartizării anuale a resurselor pentru fiecare stat membru alocate finanțării suplimentare pentru regiunile ultraperiferice, a sumelor care urmează să fie transferate din alocarea Fondului de coeziune al fiecărui stat membru către Mecanismul pentru interconectarea Europei, a repartizării anuale a resurselor globale pentru Inițiativa europeană privind dezvoltarea urbană, a repartizării anuale a resurselor globale pentru cooperarea transnațională în sprijinul soluțiilor inovatoare, a repartizării anuale a resurselor globale pentru investiții interregionale pentru inovare, a repartizării anuale a resurselor globale pentru componenta de cooperare transfrontalieră din cadrul obiectivului de cooperare teritorială europeană, a repartizării anuale a resurselor globale pentru fiecare stat membru pentru componenta de cooperare transnațională din cadrul obiectivului de cooperare teritorială europeană, a repartizării anuale a resurselor globale pentru componenta de cooperare interregională din cadrul obiectivului de cooperare teritorială europeană și a repartizării anuale a resurselor globale pentru componenta de cooperare a regiunilor ultraperiferice din cadrul obiectivului de cooperare teritorială europeană pentru perioada 2021-2027, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 244 din 9.7.2021.

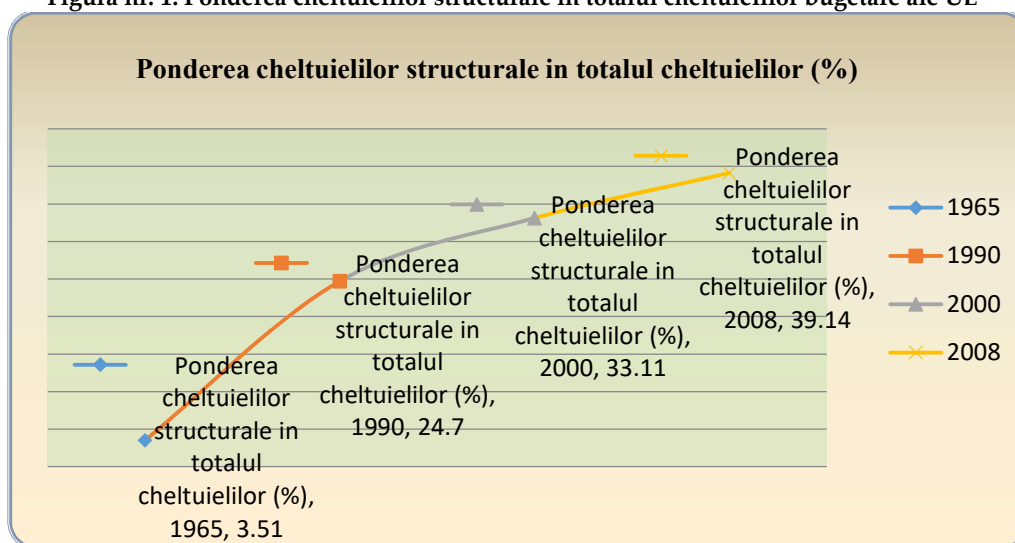
²¹ Regulamentul (UE) 2020/2221 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 decembrie 2020 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1303/2013 în ceea ce privește resursele suplimentare și măsurile de implementare cu scopul de a oferi asistență pentru sprijinirea ameliorării efectelor provocate de criză în contextul pandemiei de COVID-19 și al consecințelor sale sociale și pentru pregătirea unei redresări verzi, digitale și reziliente a economiei (REACT-EU), publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 437/30 din 28.12.2020.

care au fost cel mai mult afectate de pandemia COVID-19, cu scopul reducerii efectelor negative sociale, economice și al creării unei Uniuni Europene ecologice, digitale și reziliente.

3. Constituirea și distribuirea sumelor din Fondul European de Dezvoltare Regională de către statele membre ale Uniunii Europene, cu privire specială asupra României

Veniturile totale cuprinse în bugetul Uniunii Europene se constituie din resursele proprii tradiționale, resursa TVA, resursa VNB și alte venituri (precum diverse impozite, venituri provenite din operația de administrare a instituțiilor, resurse din amenzi aplicate în cadrul politicii concurenței etc.)²². Potrivit literaturii și practicii de specialitate, fondurile structurale se constituie de la bugetul general, cheltuielile structurale ocupând poziția secundă în cadrul acestuia, ponderea lor în totalul cheltuielilor bugetare evoluând potrivit figurii de mai jos.

Figura nr. 1. Ponderea cheltuielilor structurale în totalul cheltuielilor bugetare ale UE



Sursa: prelucrare autor după Sabău-Popa, Claudia Diana, *Bugetul Uniunii Europene și fondurile comunitare*, Editura Economică, București, 2010

Regulamentul în vigoare (nr.1303/2013) stabilește câteva condiții generale privitoare la gestiunea și utilizarea fondurilor structurale. Astfel, sumele alocate din Bugetul general al Uniunii sunt gestionate de către Comisia Europeană, respectând principiile de intervenție prevăzute de acest act normativ: *complementaritate, coerență, coordonare, conformitate, programare, parteneriat, subsidiaritate, proporționalitate, buna gestiune financiară, gestiune partajată, adiționalitate, egalitate și nediscriminare, dezvoltare durabilă*.

Regulamentul prevede că ar fi necesar să fie instituit un cadru strategic comun („CSC”), care ar trebui să faciliteze coordonarea sectorială și teritorială a intervenției Uniunii în temeiul fondurilor ESI (fonduri structurale și de investiții europene) și coordonarea cu celelalte politici și instrumente relevante ale Uniunii, în concordanță cu țintele și obiectivele strategiei Uniunii pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii. Pe baza CSC, statele membre, la nivelul teritorial corespunzător, trebuie să fie responsabile pentru pregătirea și implementarea

²² Sabău-Popa, Claudia Diana, *Bugetul Uniunii Europene și fondurile comunitare*, Editura Economică, București, 2010, p. 137- 147.

programelor. În acest scop, e necesar ca ele să organizeze un parteneriat cu cei mai relevanți parteneri reprezentativi la nivel statal.

Fondurile structurale și de investiții (ESI) ar trebui să fie implementate prin programe întocmite de către statele membre, în conformitate cu acordul de parteneriat.

Politica de coeziune a Uniunii Europene este pusă în aplicare printr-o serie de fonduri: Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), care vizează dezvoltarea socială și economică a tuturor regiunilor și orașelor UE; Fondul de Coeziune (FC), ce are în vedere domeniile mediu și transport în statele comunitare mai puțin dezvoltate; Fondul Social European Plus (FSE+), constituit pentru a sprijini locurile de muncă și a crea o societate echitabilă și incluzivă social în țările UE; Fondul pentru tranziție justă (JTF), instituit pentru a susține regiunile cele mai afectate de tranziția către neutralitatea climatică; Fondul de Solidaritate al Uniunii Europene (FSUE), înființat în 2002 pentru a răspunde dezastrelor naturale majore și care a fost utilizat din 2020 și pentru urgențele majore din sănătate; Instrumentul de asistență pentru preaderare (IPA), creat din 2007, care înlocuiește o serie de programe și instrumente de finanțare și este acordat pentru țările candidate sau potențial candidate la aderarea la Uniunea Europeană; Fondul privind acțiunea politicii de coeziune împotriva coronavirusului, care are în vedere resursele suplimentare și măsurile de implementare, cu scopul de a oferi asistență pentru sprijinirea ameliorării efectelor provocate de criză în contextul pandemiei de COVID-19 și al consecințelor sale sociale și pentru pregătirea unei redresări verzi, digitale și reziliente a economiei (REACT-EU); Rezerva de ajustare pentru Brexit (Brexit Adjustment Reserve), creată în scopul de a sprijini toate statele membre, dar în mod special pe cele care au fost afectate cel mai mult de Brexit).

La nivelul fiecărui program operațional, contribuția din fonduri se stabilește în funcție de totalul cheltuielilor eligibile, publice și private și de cheltuielile publice eligibile, conform plafoanelor stabilite de regulamentul în vigoare, fiind distribuite pe baza următoarelor criterii²³:

- gravitatea problemelor specifice, în special economice, sociale și teritoriale;
- interesul pe care fiecare axa prioritară îl prezintă pentru prioritățile Uniunii Europene în temeiul orientărilor strategice ale acesteia pentru coeziune, precum și pentru prioritățile naționale și regionale;
- rata de mobilizare a fondurilor private;
- protecția și îmbunătățirea mediului, în special prin aplicarea principiului precauției, a principiului „poluatorul plătește” și a măsurilor preventive;
- includerea cooperării interregionale în obiectivele de Convergență și Competitivitate regională și ocuparea forței de muncă;
- includerea zonelor cu probleme geografice sau naturale în obiectivul Competitivitate regională și ocuparea forței de muncă.

Existența unor criterii de eligibilitate a avut și are un rol important în atragerea sumelor din FEDR pentru fiecare stat în parte. Țărilor membre le revine responsabilitatea elaborării de cereri de finanțare, urmărind, astfel, atragerea unor sume în proporții cât mai mari din suma totală alocată.

Tabelele următoare nu-și propun să analizeze situația dintre alocările și plățile efectuate din FEDR, însă urmăresc să evidențieze alocarea din acest fond, pentru fiecare stat membru în parte, după fiecare etapă de extindere a Uniunii Europene, începând cu anul 1975, anul creării Fondului European de Dezvoltare Regională.

²³ Drosu Șaguna, Dan Găinușă Nicolae, Raluca, *Fondurile structurale ale Uniunii Europene*, Editura Universul Juridic, București, 2011, p. 24

Tabelul nr. 1. Alocarea sumelor din FEDR, pe state membre, după fiecare extindere a UE, în perioada 1975-1995

Nr. crt.	ȚĂRI MEMBRE UE	UE 9 (1975) mil. EUA*	UE 10 (1981) mil. ECU**	UE 12 (1986) mil. ECU**	UE 15 (1995) mil. ECU**
1	BELGIA	4,04	2,67	19,15	6,79
2	DANEMARCA	3,88	19,38	11,12	9,36
3	GERMANIA	9,47	57,55	82,56	991,71
4	FRANȚA	46,01	151,26	259,22	403,14
5	IRLANDA	19,93	105,20	125,14	498,13
6	ITALIA	123,99	649,35	813,62	1571,39
7	LUXEMBURG	0,75	1,59	0,97	0
8	OLANDA	5,59	12,94	28,28	12,03
9	MAREA BRITANIE	86,18	347,86	513,43	517,75
10	GRECIA		248,34	309,66	1812,99
11	SPANIA			640,88	3772,42
12	PORTUGALIA			380,85	709,83
13	FINLANDA				63,23
14	SUEDIA				105,08
15	AUSTRIA				92,21
	TOTAL	299,84	1596	3186,10	10566,06

Sursa: prelucrare autor după datele din *First Annual Report on the European Regional Development Fund 1975*, http://aei.pitt.edu/5138/1/001616_1.pdf, *European Regional Development Fund – Seventh Annual Report (1981)*, http://aei.pitt.edu/5472/1/001672_1.pdf, *Twelfth Annual Report on the European Regional Development Fund (1986)*, http://aei.pitt.edu/5137/1/001615_1.pdf, *7th Annual Report on the Structural Funds (1995)*, http://aei.pitt.edu/4045/1/001036_1.pdf.

* EUA (European Unit of Account) a fost utilizată de Comunitatea Europeană în perioada 1975-1979.

** ECU (European Currency Unit) a fost utilizată de Uniunea Europeană din anul 1979 până la adoptarea monedei Euro în anul 1999.

Tabelul nr. 2. Alocarea sumelor din FEDR, pe state membre, după fiecare extindere a UE, în perioada 2000-2013

Nr. crt.	ȚĂRI MEMBRE UE	UE 25 (2000-2006) mld. EURO	UE 27 (2007-2013) mld. EURO
1	BELGIA	0,83	1,2
2	FRANȚA	8,11	9
3	GERMANIA	15,33	17
4	ITALIA	4,41	21,9
5	LUXEMBURG	0,043	0,04
6	OLANDA	0,80	1,05
7	DANEMARCA	1,31	0,358
8	IRLANDA	1,95	0,525
9	MAREA BRITANIE	8,08	6,1
10	GRECIA	15,09	12,3
11	PORTUGALIA	13,25	11,9

Nr. crt.	ȚĂRI MEMBRE UE	UE 25 (2000-2006) mld. EURO	UE 27 (2007-2013) mld. EURO
12	SPANIA	27,98	24
13	AUSTRIA	0,84	0,95
14	FINLANDA	0,87	1,1
15	SUEDIA	0,52	1,2
16	CIPRU	0,028	0,235
17	ESTONIA	0,23	1,95
18	LETONIA	0,38	2,5
19	LITUANIA	0,58	3,5
20	MALTA	0,046	0,459
21	POLONIA	4,97	33,7
22	REPUBLICA CEHĂ	0,97	14,9
23	SLOVACIA	0,60	6,7
24	SLOVENIA	0,13	2
25	UNGARIA	1,23	13,1
26	BULGARIA		3,4
27	ROMÂNIA		9,5
TOTAL		108,577	200,567

Sursa: prelucrare autor pe baza informațiilor din *Final Report - ERDF and CF Regional Expenditure, Contract No 2007.CE.16.0.AT.036, 9 July 2008*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/expenditure_final.pdf și pe baza informațiilor din documentele publicate pentru fiecare stat membru cu privire la prioritățile și impactul politicii de coeziune pe site-ul Comisiei Europene, http://ec.europa.eu/regional_policy/information/brochures/index_en.cfm#8.

Tabelele oferă o viziune de ansamblu asupra ajutoarelor financiare din partea FEDR, sursele pe baza cărora au fost construite oferind detalii asupra modului în care sumele din acest fond sunt repartizate. Se observă că, pentru fiecare perioadă, FEDR favorizează anumite state care întâmpină probleme, încercând, astfel, să reducă decalaje regionale, atât în interiorul statelor, cât și între statele membre.

Rapoartele anuale asupra fondului conțin o parte care descrie situația economică a regiunilor sau țărilor în anii corespondenți, aceste descrieri reprezentând și o oarecare motivare pentru alocările pe stat membru. Un exemplu, în acest sens, îl reprezintă Italia în anul 1975, unde creșterea șomajului și a subocupării din sud au coincis cu rata de activitate care era deja cea mai redusă din Comunitate. Situația s-a agravat prin întoarcerea mai multor muncitori afectați de criză din diferite părți ale Italiei, motiv pentru care s-a decis ca Italia să beneficieze de o sumă mai mare din FEDR față de celelalte state.

Pentru perioadele 2000-2006 și 2007-2013, 2014-2020, alocarea sumelor pe obiectivele finanțate de FEDR pentru fiecare stat membru s-a realizat cu sprijinul Nomenclatorului Unităților Teritoriale Statistice (NUTS), stabilit prin Regulamentul (CE) nr.1059/2003²⁴ modificat și cu criteriile generale de eligibilitate menționate anterior. Acest nomenclator

²⁴ Regulamentul (CE) nr. 1059/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 mai 2003 privind instituirea unui nomenclator comun al unităților teritoriale de statistică (NUTS) cu modificările ulterioare, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 154/1 din 21.06.2003.

realizează o împărțire a teritoriului economic al statelor membre și a fost creat pentru colectarea și publicarea unor statistici regionale, pentru realizarea unor analize socioeconomice în cadrul regiunilor. *NUTS* structurează statistic unitățile teritoriale ale fiecărui stat membru pe trei niveluri ierarhice. În România, aceste nivele se prezintă potrivit tabelului de mai jos. În România, *politica de dezvoltare regională* se realizează la nivelul NUTS 2 (figura nr. 1)²⁵.

Tabelul nr.3. Nivelurile unităților teritoriale statistice din România

Nivelul	Unitatea teritorială	Numărul populației		Observații
		Minim	Maxim	
NUTS 1	Macro-regiune	3 000 000	7 000 000	Macroregiunea 1,2,3,4
NUTS 2	Regiune de dezvoltare	800 000	3 000 000	8 regiuni
NUTS 3	Județ	150 000	800 000	42 județe

Sursa: prelucrare autor potrivit *Regulamentului (CE) nr.1059/2003 al Parlamentului European și al Consiliului cu modificările ulterioare*

Fondul European de Dezvoltare Regională, după mai multe etape de reformare, regrupează obiectivele sale în trei principale: convergență, competitivitate regională și ocuparea forței de muncă și cooperarea teritorială europeană.

Din datele statistice furnizate în mod oficial²⁶, în perioada de programare 2014-2020, UE a alocat peste 350 miliarde EUR pentru politica de coeziune. Această sumă a reprezentat 32,5 % din bugetul total al UE pentru acea perioadă. Aproximativ 199 miliarde EUR au fost alocate FEDR. Această alocare includea 9,4 miliarde EUR prevăzute pentru cooperarea teritorială europeană (CTE) și 1,5 miliarde EUR, sub formă de alocații speciale, pentru regiunile ultraperiferice și cele cu o densitate redusă a populației.

După cum am descris anterior, programarea 2021-2027 are la bază dispozițiile regulamentului privind FEDR și Fondul de coeziune, precum și cele ale regulamentului ce vizează obiectivul aferent cooperării teritoriale europene (Interreg). Astfel, în perioada de programare 2021-2027, FEDR va primi un buget de aproximativ 200,36 miliarde EUR (inclusiv 8 miliarde EUR pentru cooperarea teritorială europeană și 1,93 miliarde EUR sub formă de alocații speciale pentru regiunile ultraperiferice). Regiunile mai puțin dezvoltate vor beneficia de niveluri de cofinanțare de până la 85 % din costurile proiectelor. Ratele de cofinanțare pentru regiunile de tranziție și pentru regiunile mai dezvoltate vor fi de până la 60 % și, respectiv, 40 %.

În perioada 2014-2020, din bugetul alocat celor cinci mari fonduri structurale și de investiții europene, FEDR ocupă un procent de 42%²⁷, ceea ce arată importanța covârșitoare acordată de către Uniunea Europeană dezvoltării regionale. Din acest motiv, cea mai mare sumă de bani acordată României din fondurile europene provine din FEDR.

²⁵ Verga Crina Mihaela, *Dificultăți privind aplicarea politicii regionale în România*, articol publicat în Acta Universitatis George Bacovia.Juridica, Volume 6, Issue 2/2017, p.353-388.

²⁶ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/95/fondul-european-de-dezvoltare-regionala-fedr>

²⁷ https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/policy/what/investment-policy/#1

4. Utilizarea sumelor din Fondul European de Dezvoltare Regională în România

România poate beneficia de sumele alocate din FEDR prin intermediul proiectelor pe care cei interesați le elaborează și le depun spre aprobare. Proiectele se diferențiază între ele în funcție de domeniul pe care îl vizează și fiecare se încadrează într-un program operațional, însă nu putem afirma că un asemenea program are o importanță mai redusă față de un altul, atât timp cât acestea contribuie, în egală măsură, la dezvoltarea României. În literatura de specialitate, programele operaționale au fost definite ca acele „documente aprobate de Comisia Europeană, care cuprind un set de priorități multianuale, pentru implementarea unei componente a Cadrului Strategic Național de Referință”(CSNR)²⁸. CSNR constituie „documentul strategic național prin care se stabilesc prioritățile de intervenție ale instrumentelor structurale”²⁹.

Programele operaționale au aceeași structură, cuprinzând cinci teme generale: prezentarea situației curente - analiza socio-economică; prezentarea strategiei; descrierea axelor prioritare; descrierea sistemului de implementare; prezentarea aspectelor financiare.

România accesează fondurile structurale și de investiții europene prin mai multe programe operaționale: **Programul Operațional Dezvoltare Durabilă (PODD), Programul Operațional Transport (POT), Programul Operațional Creștere Inteligentă, Digitalizare și Instrumente Financiare (POCIDIF), Programul Operațional Sănătate (POS), Programul Operațional Educație și Ocupare (POEO)- fostul PO Capital Uman -, Programul Operațional Incluziune și Demnitate Socială (POIDS) – fostul PO Combaterea Sărăciei, Programe Operaționale Regionale, Programul Operațional Asistență Tehnică, Programul Operațional Tranziție Justă, fostul PO pentru Tranziție Echitabilă).**

În perioada 2014-2020, România, prin 8 programe naționale, a beneficiat de finanțare UE în valoare de 35,3 miliarde EUR³⁰ în cadrul programelor finanțate din fonduri structurale și de investiții europene, din care un procent de 35,2% a fost alocat din FEDR, ceea ce reprezintă cea mai mare sumă acordată statului român din totalul fondurilor europene. Suma din FEDR planificată a fi acordată României a fost de 14.585.468.253 euro (100%). În final, aceasta a crescut la valoarea de 18.857.946.907 euro (129%), din care s-a cheltuit doar un procent de 43%³¹.

Pentru cadrul financiar 2014 – 2020, România a avut alocată suma menționată mai sus, detaliată pe cele cinci fonduri europene (ce au fost repartizate pentru programele operaționale existente) astfel: FEDR – 11,2 miliarde euro; Fondul de Coeziune – 8,1 miliarde euro; Fondul Social European – 4,7 miliarde euro; Politica agricolă comună – 8,127 miliarde euro - pilonul II, la care se adaugă 12,529 miliarde euro aferente pilonului I (plăți directe); Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime – 0,17 miliarde euro; Fondul european pentru ajutorarea persoanelor defavorizate – 0,41 miliarde euro³².

Alocațiile financiare din Fondul European de Dezvoltare Regională pentru România nu se rezumă doar la finanțarea programelor operaționale, ci continuă cu sprijinul oferit prin intermediul și al altor programe la care România este parte:

- programe de cooperare transfrontalieră (Interreg V-A România-Bulgaria – 258.504.126 euro, Interreg V-A România-Ungaria – 231.861.763 euro);

²⁸ Maha, Liviu, *Managementul fondurilor structural și de coeziune – suport de curs*, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”, Centrul de Studii Europene, Iași, 2010, p. 40, http://cse.uaic.ro/_fisiere/Documentare/Suporturi_curs/III_Managementul_fondurilor.pdf.

²⁹ Ministerul Finanțelor Publice, Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale, <http://213.177.4.236/cadrul-strategic-naional-de-referin-2007-2013-172-a2>.

³⁰ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/RO>

³¹ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/erdf>

³² <https://www.fonduri-ue.ro/images/files/comunicate/2015/15.12/Alocari.programe.2014.2020.pdf>

- programe de cooperare transnațională (Interreg V-B Danube – 239.661.376 euro);
- programe de cooperare interregionale (Interreg Europe – 426.309.618 euro; Programul URBACT – 96.324.550 euro; Programul INTERACT – 46.344.229 euro; Programul ESPON – 48.678.851 euro; Programul IPA CBC România-Serbia – 88.125.003)³³.

Prin urmare, pentru a beneficia integral de sumele puse la dispoziție prin FEDR, beneficiarii trebuie să realizeze proiecte eligibile, prin raportarea la exemplele de bune practici în domeniu ale statelor membre ale Uniunii Europene.

La o primă vedere, comparând sumele alocate cu cele plătite, absorbția sumelor din FEDR pare defectuoasă, indicând probleme la nivelul întregului proces de atragere și utilizare a acestora. Din perspectiva noastră, problematica atragerii sumelor din FEDR este inclusă în situația generală de absorbție, la nivelul tuturor fondurilor structurale și de coeziune, determinată de o serie de bariere întâmpinate de către autoritățile de management și beneficiari în procesul de demarare a implementării programelor operaționale și, ulterior, în implementarea efectivă a proiectelor. Potrivit *Raportului strategic național*³⁴, „principalele dificultăți au vizat pregătirea portofoliului de proiecte și lansarea cererilor de proiecte, întâzieri în evaluarea și selecția proiectelor, demararea implementării proiectelor la nivelul beneficiarilor, o serie de bariere legislative, precum și probleme de natură instituțională”. Au fost adoptate măsuri care au determinat creșterea gradului de absorbție, însă nivelul redus al plăților direcționate spre beneficiari, corelat cu rambursările Comisiei Europene ne atrag atenția asupra faptului că încă există impedimente semnificative în implementarea proiectelor de către beneficiari.

5. Concluzii

Dezvoltarea regională implică diminuarea și chiar înlăturarea diferențelor economice, sociale de la nivelul regiunilor din statele membre ale Uniunii Europene. Aceste obiective pot fi atinse prin inițiative și măsuri variate, precum: constituirea de programe de reconversie profesională pe baza exigențelor de pe piața muncii, crearea de noi locuri de muncă, acordarea ajutoarelor de stat și europene în mod permanent și nu doar temporar, acordarea de facilități privind realizarea de investiții. De un real folos este și implicarea concretă a autorităților locale în acest proces de dezvoltare, prin identificarea priorităților, stabilirea unor strategii de dezvoltare locală, promovarea specificului și intereselor locale. În practică, s-a remarcat, însă, că atitudinea activă a organelor de la nivel local la dezvoltarea unei zone cu un anumit specific s-a manifestat, în cele mai multe cazuri, într-un mod extrem de redus, cu unele excepții. De o mare utilitate s-au dovedit a fi informări periodice ale statului realizate în regiunile defavorizate privind posibilitatea realizarea de proiecte europene.

În același sens, dezvoltarea regională ar fi favorizată și prin: simplificarea procedurilor de accesare a fondurilor structurale; realizarea unor parteneriate public-private, prin care să se aducă valoare adăugată unei zone; ajutoare acordate agricultorilor din regiunile defavorizate; măsuri adecvate fiecărei zone pentru a-și dezvolta turismul; atragerea de investitori; crearea de parcuri industriale; creșterea nivelului de educație a locuitorilor și adaptarea învățământului la activitățile meșteșugărești specifice unei regiuni.

³³ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/RO>

³⁴ *Raportul strategic național 2012 privind implementarea fondurilor structurale și de coeziune*, elaborat de Guvernul României, p. 56-65, https://www.fonduri-ue.ro/2007/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/Documente_Support/Rapoarte_Strategice/19.04.2013/ro_strat_report_2012.pdf

Accesarea fondurilor structurale și de investiții europene reprezintă o modalitate extrem de eficientă pentru punerea în aplicare, de către România, a obiectivelor politicii de coeziune, determinate prin actele normative europene menționate anterior.

FEDR reprezintă instrumentul structural primordial al U.E., care are ca scop dezvoltarea economică și socială a statelor membre, ce urmărește alocarea unui ajutor financiar pentru anumite domenii prioritare: inovare și cercetare, agenda digitală, întreprinderile mici și mijlocii și economia cu emisii scăzute de dioxid de carbon.

Absorbția sumelor din FEDR alocate României a cunoscut o creștere destul de importantă, însă sunt necesare eforturi constante, în continuare, pentru a ajunge la rezultate foarte bune, prin preluarea bunelor practici notabile în domeniu, înregistrate în cazul unor state membre ale Uniunii Europene.

BIBLIOGRAFIE

Tratate, monografii, articole

1. Bogoi Dan Sergiu, Drăcea Ionuț Eugen, Sichicea Dan Florentin, Dezvoltarea regională în teoria și practica economică, în *Finanțe – provocările viitorului* nr. 5/2006
2. Dornean Adina, Gestiunea fondurilor structurale europene, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”, Iași, 2011
3. Drosu Șaguna, Dan Găinușă Nicolae, Raluca, *Fondurile structurale ale Uniunii Europene*, Editura Universul Juridic, București, 2011
4. Maha, Liviu, *Managementul fondurilor structural și de coeziune – suport de curs*, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”, Centrul de Studii Europene, Iași, 2010, http://cse.uaic.ro/_fisiere/Documentare/Suporturi_curs/III_Managementul_fondurilor.pdf.
5. Sabău-Popa, Claudia Diana, *Bugetul Uniunii Europene și fondurile comunitare*, Editura Economică, București, 2010
6. Verga Crina Mihaela, *Dificultăți privind aplicarea politicii regionale în România*, articol publicat în Acta Universitatis George Bacovia. Juridica Volume 6, Issue 2/2017

Legislație

1. *Traité instituant la Communauté Économique Européenne*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=FR>
2. Regulation (EEC) No. 724/75 of the Council of 18 March 1975 establishing a European Regional Development Fund, published in Official Journal of the European Communities L 073, 21.03.1975.
3. Actul Unic European, 1986, publicat în **Jurnalul Oficial al Uniunii Europene** L 169 din 29.6.1987.
4. **Traité sur l'Union Européenne, publicat în Journal Officiel des Communautés Européennes no. C 191/1 din 29.07.92. Traité d'Amsterdam, modifiant le Traité sur l'Union Européenne, les Traités instituant les Communautés Européennes et certains actes connexes, publicat în Journal Officiel des Communautés Européennes no. C 340/1 din 10.11.97. Traité de Nice modifiant le Traité sur l'Union Européenne, les Traités instituant les Communautés Européennes et certains actes connexes, publicat în Journal Officiel des Communautés Européennes no. C 80/01 din 10.03.2001.**
5. **Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C 306/1 din 17.12.2007.**

6. Regulamentul (CE) nr. 1080/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iulie 2006 privind Fondul European de Dezvoltare Regională și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1783/1999, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 210/1 din 31.07.2006.

7. Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 210/25 din 31.07.2006.

8. Regulamentul (CE) nr. 1059/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 mai 2003 privind instituirea unui nomenclator comun al unităților teritoriale de statistică (NUTS) cu modificările ulterioare, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 154/1 din 21.06.2003.

9. Regulamentul nr. 1299/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind dispoziții specifice pentru sprijinul din partea Fondului european de dezvoltare regională pentru obiectivul de cooperare teritorială europeană, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 347/259 din 20.12.2013.

10. Regulamentul (UE) nr. 1301/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind Fondul european de dezvoltare regională și dispozițiile specifice aplicabile obiectivului referitor la investițiile pentru creștere economică și locuri de muncă și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1080/2006, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 347 din 20.12.2013.

11. Regulamentul nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L347/320 din 20.12.2013.

12. Regulamentul delegat (UE) nr. 240/2014 al Comisiei din 7 ianuarie 2014 privind Codul european de conduită referitor la parteneriat, în cadrul fondurilor structurale și de investiții europene, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 074 din 14.3.2014.

13. Regulamentul (UE) 2020/2221 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 decembrie 2020 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1303/2013 în ceea ce privește resursele suplimentare și măsurile de implementare cu scopul de a oferi asistență pentru sprijinirea ameliorării efectelor provocate de criză în contextul pandemiei de COVID-19 și al consecințelor sale sociale și pentru pregătirea unei redresări verzi, digitale și reziliente a economiei (REACT-EU), publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 437/30 din 28.12.2020.

14. Regulamentul (UE) 2021/1056 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de instituire a Fondului pentru o tranziție justă, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 231/1 din 30.06.2021

15. Regulamentul (UE) 2021/1057 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de instituire a Fondului social european Plus (FSE+) și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 1296/2013, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 231/21 din 30.06.2021

16. Regulamentul (UE) 2021/1058 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 privind Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 231/60 din 30.06.2021

17. Regulamentul (UE) 2021/1059 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 privind dispoziții specifice pentru obiectivul Cooperare teritorială europeană (Interreg) sprijinit de Fondul european de dezvoltare regională și de instrumentele de finanțare externă, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 231/94 din 30.06.2021

18. Regulamentul (UE) 2021/1060 al Parlamentului și al Consiliului din 24 iulie 2021 de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de stabilire a normelor financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil, migrație și integrare, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 231/1 din 30.06.2021.

19. Regulamentul (UE) 2021/1139 al Parlamentului European și al Consiliului din 7 iulie 2021 de instituire a Fondului european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de modificare a Regulamentului (UE) 2017/1004, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 247/1 din 13.07.2021

20. Decizia de punere în aplicare (UE) 2021/1130 a Comisiei din 5 iulie 2021 de stabilire a listei regiunilor eligibile pentru finanțare din Fondul european de dezvoltare regională și din Fondul social european și a statelor membre eligibile pentru finanțare din Fondul de coeziune pentru perioada 2021-2027, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 244 din 9.7.2021

21. Decizia de punere în aplicare (UE) 2021/1131 a Comisiei din 5 iulie 2021 de stabilire a repartizării anuale a resurselor globale pentru fiecare stat membru din Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus și Fondul de coeziune în cadrul obiectivului „Investiții pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică” și al obiectivului de cooperare teritorială europeană, a repartizării anuale a resurselor pentru fiecare stat membru în funcție de categoria de regiune, a repartizării anuale a resurselor pentru fiecare stat membru alocate finanțării suplimentare pentru regiunile ultraperiferice, a sumelor care urmează să fie transferate din alocarea Fondului de coeziune al fiecărui stat membru către Mecanismul pentru interconectarea Europei, a repartizării anuale a resurselor globale pentru Inițiativa europeană privind dezvoltarea urbană, a repartizării anuale a resurselor globale pentru cooperarea transnațională în sprijinul soluțiilor inovatoare, a repartizării anuale a resurselor globale pentru investiții interregionale pentru inovare, a repartizării anuale a resurselor globale pentru componenta de cooperare transfrontalieră din cadrul obiectivului de cooperare teritorială europeană, a repartizării anuale a resurselor globale pentru fiecare stat membru pentru componenta de cooperare transnațională din cadrul obiectivului de cooperare teritorială europeană, a repartizării anuale a resurselor globale pentru componenta de cooperare interregională din cadrul obiectivului de cooperare teritorială europeană și a repartizării anuale a resurselor globale pentru componenta de cooperare a regiunilor ultraperiferice din cadrul obiectivului de cooperare teritorială europeană pentru perioada 2021-2027, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 244 din 9.7.2021.

22. Codul național de conduită privind parteneriatul pentru fondurile europene aferente politicii de coeziune, <https://mfe.gov.ro/wp-content/uploads/2020/07/6588501da9e75a7d8003d010af3b03fd.pdf>

Resurse web

1. https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/policy/how/priorities
2. Comisia Europeană, http://ec.europa.eu/regional_policy/information/brochures/index_en.cfm#8
3. *First Annual Report on the European Regional Development Fund 1975*, http://aei.pitt.edu/5138/1/001616_1.pdf

4. *European Regional Development Fund – Seventh Annual Report (1981)*, http://aei.pitt.edu/5472/1/001672_1.pdf
5. *Twelfth Annual Report on the European Regional Development Fund (1986)*, http://aei.pitt.edu/5137/1/001615_1.pdf
6. *7th Annual Report on the Structural Funds (1995)*, http://aei.pitt.edu/4045/1/001036_1.pdf
7. *Final Report - ERDF and CF Regional Expenditure, Contract No 2007.CE.16.0.AT.036*, 9 July 2008, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/expenditure_final.pdf
8. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/95/fondul-european-de-dezvoltare-regionala-fedr->
9. https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/policy/what/investment-policy/#1
10. Ministerul Finanțelor Publice, Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale, <http://213.177.4.236/cadrul-strategic-naional-de-referin-2007-2013-172-a2>
11. *Final Report - ERDF and CF Regional Expenditure, Contract No 2007.CE.16.0.AT.036*, 9 July 2008, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/expenditure_final.pdf
12. Comisia Europeană, http://ec.europa.eu/regional_policy/information/brochures/index_en.cfm#8
13. *Raportul strategic național 2012 privind implementarea fondurilor structurale și de coeziune*, elaborat de Guvernul României, https://www.fonduri-ue.ro/2007/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/Documente_Suport/Rapoarte_Strategice/19.04.2013/ro_strat_report_2012.pdf
14. <https://www.fonduri-ue.ro/images/files/comunicate/2015/15.12/Alocari.programe.2014.2020.pdf>
15. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/RO>
16. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/erdf>

PRINCIPIUL COOPERĂRII ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

Lector univ. Dr., **Maria ALBU**,
Universitatea „1 Decembrie 1918”, Alba-Iulia, România
maria_ureche@yahoo.com

Rezumat

De modul în care reușește administrația publică locală, prin autoritățile sale să își îndeplinească obiectivele propuse depinde prosperitatea unității administrativ teritoriale în cauză și bunăstarea colectivității umane respective. Unitățile administrativ-teritoriale au dreptul recunoscut legal de a coopera și de a se asocia, formând asociații de dezvoltare intercomunitară. Rolul acestor asociații devine crucial pentru administrația locală deoarece prin intermediul asociațiilor de dezvoltare intercomunitară se pot realiza în comun proiecte de interes zonal sau regional sau pot să fie furnizate în comun anumite servicii publice. Cooperarea administrativă de acest gen presupune asumare și responsabilitate, inițiativă, legalitate și viziune, fiind cea care poate aduce beneficii majore la nivelul administrației publice locale.

Cuvinte cheie: autoritate administrativă, cooperare, asociații de dezvoltare intercomunitară, legislație

LE PRINCIPE DE LA COOPÉRATION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE LOCALE

Résumé

De la façon dont l'administration publique locale réussit, à travers ses autorités, à atteindre ses objectifs proposés dépend la prospérité de l'unité administratif-territoriale concernée et le bien-être de la collectivité humaine en question. Les unités administratif-territoriales ont le droit reconnu légalement de coopérer et de s'associer, en constituant des associations de développement intercommunautaire. Le rôle de ces associations devient crucial pour l'administration locale, car à travers les associations de développement intercommunautaire on peut réaliser en commun des projets d'intérêt régional ou certains services publics peuvent être offerts en commun. La coopération administrative de ce type suppose assumer, suppose responsabilité, initiative, légalité et vision, c'est elle qui peut engendrer des bénéfices majeurs au niveau de l'administration publique locale.

Mots-clés: autorité administrative, coopération, associations de développement intercommunautaire, législation

THE PRINCIPLE OF COOPERATION IN LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

The prosperity of the territorial administrative unit in question and the well-being of the respective human community depend on the way in which the local public administration succeeds in fulfilling its proposed objectives through its authorities. The administrative-territorial units have the legally recognized right to cooperate and associate, forming inter-community development associations. The role of these associations becomes crucial for the local administration because through inter-community development associations projects of zonal or regional interest can be carried out jointly or certain public services can be provided jointly. Such administrative cooperation involves assumption and responsibility,

initiative, legality and vision, being the one that can bring major benefits to the local public administration.

Keywords: administrative authority, cooperation, inter-community development associations, legislation

1. Introducere

Administrația publică locală din România își desfășoară activitatea în baza unei serii de principii de bază și principii specifice. În art. 120 din Constituției României, numit „Principii de bază”, se stipulează faptul că “Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice”³⁵.

În O.U.G. nr.57/2019 privind Codul Administrativ, la art. 75, sunt enumerate „Principiile specifice aplicabile administrației publice locale”, astfel: principiul descentralizării, principiul autonomiei locale, principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor de interes local deosebit, principiul eligibilității autorității administrației publice locale, principiul cooperării, principiul responsabilității și principiul constrângerii bugetare.

Asociațiile de dezvoltare intercomunitară (ADI) sunt definite ca fiind structurile de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat, înființate, în condițiile legii, de unitățile administrativ-teritoriale pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori furnizarea în comun a unor servicii publice. Există multe tipuri de ADI-uri: GAL-uri, FLAG-uri, Zone metropolitane, ADI pe utilități etc. Nu există o centralizare a tuturor.

Codul Administrativ prevede că structurile asociative ale unităților administrativ-teritoriale sunt: Asociația Comunelor din România; b) Asociația Orașelor din România; Asociația Municipiilor din România; Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România; alte forme asociative de interes general, constituite potrivit legii.

Asociațiile de dezvoltare intercomunitară (ADI) sunt structurile de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat, înființate, în condițiile legii, de unitățile administrativ-teritoriale pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori furnizarea în comun a unor servicii publice. Există multe tipuri de ADI-uri: GAL-uri, FLAG-uri, Zone metropolitane, ADI pe utilități etc.

2. Conținutul principiului cooperării

Potrivit art. 10 din Carta europeană, „autoritățile publice locale au dreptul la asociere cu alte autorități ale administrației publice locale, în vederea realizării sarcinilor de interes comun”³⁶.

Codul Administrativ recunoaște dreptul unităților administrativ-teritoriale de a coopera și a se asocia, formând asociații de dezvoltare intercomunitară.

Aceste asocieri se fac în limitele competenței autorităților deliberative și executive ale unităților administrativ-teritoriale implicate iar asociațiile rezultate sunt persoane juridice de drept privat, cu personalitate juridică proprie.

Asociațiile de dezvoltare intercomunitară se constituie în condițiile legii, în scopul realizării în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori al furnizării în comun a unor servicii publice. Zonele metropolitane și aglomerările urbane constituite cu acordul expres al consiliilor locale ale unităților administrativ-teritoriale componente au ca scop dezvoltarea

³⁵ Constituția României, Art.120

³⁶ Carta europeană a autonomiei locale, art.10

infrastructurilor și a obiectivelor de dezvoltare de interes comun. Autoritățile deliberative și executive de la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale componente își păstrează autonomia locală, în condițiile legii.³⁷

“Unitățile administrativ-teritoriale cooperează pentru organizarea și exercitarea unor activități în scopul realizării unor atribuții stabilite prin lege autorităților administrației publice locale, cu precădere în domeniile ce privesc activitățile de control, audit, inspecție, urbanism și amenajarea teritoriului, cadastru, precum și în orice alte domenii în care hotărâsc consiliile locale respective, pe principii de eficiență, eficacitate și economicitate, la nivelul asociațiilor de dezvoltare intercomunitară ai căror membri sunt, sau la nivelul structurilor județene cu personalitate juridică ale structurilor asociative ori la nivelul structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale recunoscute ca fiind de utilitate publică”³⁸.

Conform art. 89 alin. 4, din Codul Administrativ, “personalul de specialitate din cadrul asociațiilor de dezvoltare intercomunitară sau al structurilor județene cu personalitate juridică ale structurilor asociative ori la nivelul structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale recunoscute ca fiind de utilitate publică, fundamentează, contrasemnează sau avizează din punct de vedere tehnic, după caz, actele autorităților administrației publice locale din unitățile administrativ-teritoriale”³⁹.

Unitățile administrativ-teritoriale au dreptul ca, în limitele competenței autorităților deliberative și executive, să coopereze și să se asocieze și cu unități administrativ-teritoriale din străinătate, în condițiile legii, prin hotărâri ale autorităților deliberative de la nivelul acestora. De asemenea, pot adera la organizații internaționale ale autorităților administrației publice locale, în condițiile legii. Cheltuielile ocazionate de participarea la activitățile organizațiilor internaționale se suportă din bugetele locale respective.

Pentru protecția și promovarea intereselor lor comune, unitățile administrativ-teritoriale au dreptul de a adera la asociații naționale și internaționale, în condițiile legii. Unitățile administrativ-teritoriale pot încheia între ele acorduri și pot participa, inclusiv prin alocare de fonduri, la inițierea și la realizarea unor programe de dezvoltare zonală sau regională, în baza hotărârilor adoptate de autoritățile deliberative de la nivelul acestora, în condițiile legii.

Unitățile administrativ-teritoriale limitrofe zonelor de frontieră pot încheia între ele acorduri de cooperare transfrontalieră cu structuri similare din statele vecine, în condițiile legii. Inițiativa unităților administrativ-teritoriale de a coopera și de a se asocia cu unități administrativ-teritoriale din străinătate, precum și de a adera la o asociație internațională a unităților administrativ-teritoriale va fi comunicată, prin intermediul primarilor, respectiv al președinților consiliilor județene, ministerului cu atribuții în domeniul afacerilor externe și ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice. Proiectele de acord de cooperare pe care unitățile administrativ-teritoriale intenționează să le încheie cu unitățile administrativ-teritoriale din alte țări trebuie transmise spre avizare, ministerului cu atribuții în domeniul afacerilor externe și ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice înainte de supunerea lor spre adoptare de către autoritățile deliberative⁴⁰.

Autoritățile administrației publice locale din Romania pot încheia acorduri de înfrățire sau cooperare cu autoritățile administrației publice locale din alte state, prioritar cu autoritățile administrației publice locale din statele în care se află comunități de români, programe comune

³⁷ Iulia Boghirnea, *The Creation of the General Legal Norm*, Annales Universitatis Apulensis, Series Jurisprudentia, no 11/ 2008, pp.28-38

³⁸ OUG nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Art. 89, alin.3

³⁹ OUG nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Art. 89, alin.4

⁴⁰ Maria Ureche, *Autoritățile publice în dreptul statelor europene*, Editura Altip, Alba Iulia, 2011, pag.45

culturale, sportive, de tineret și educaționale, stagii de pregătire profesională și alte acțiuni care contribuie la dezvoltarea relațiilor de prietenie, inclusiv finanțarea acestora.

În ceea ce privește aceste acorduri, legislația anterioară era mai restrictivă, stabilind în mod expres, la alin. (5) al art. 15 posibilitatea încheierii acestora cu Republica Moldova și Ucraina. Codul Administrativ lărgeste, prin exprimarea folosită, sfera statelor cu care pot fi încheiate acorduri de înfrățire sau cooperare asupra tuturor statelor în care se afla comunități de români, fără însă a se limita la acestea. Responsabilitatea privind acordurile de cooperare sau de asociere încheiate de unitățile administrativ-teritoriale revine în exclusivitate acestora.

3. Aplicarea principiului la Primăria Municipiului Deva

Zonele metropolitane în România au fost reglementate prin legea nr. 351 din 6 iulie 2001 ca fiind „o zonă constituită prin asociere, pe bază de parteneriat voluntar, între marile centre urbane (capitala României și municipiile de rangul I) și localitățile urbane și rurale aflate în zona imediată, la distanțe de până la 30 km, între care s-au dezvoltat relații de cooperare pe multiple planuri”.

Prima zonă metropolitană constituită a fost zona metropolitană Iași la data de 8 aprilie 2004, aceasta cuprinzând municipiul Iași și 13 comune din jurul acestuia. Ca urmare a modificării art. 7, alin. (1) din legea nr. 351 din 6 iulie 2001, prin legea nr. 264/2011, și municipiile, reședință de județ, pot constitui zone metropolitane prin asociere cu localitățile urbane și rurale aflate în zona imediată. Cele mai mari opt zone metropolitane ale României (București, Brașov, Cluj-Napoca, Constanța, Craiova, Iași, Ploiești și Timișoara) concentrează 50% din populația României și 75% din veniturile fixe ale țării.

La nivelul Regiunii Vest există mai multe studii aflate în diverse stadii, însă se remarcă două potențiale zone de polarizare la nivel regional, și anume:

- Conurbația Timișoara-Arad;
- Conurbația CORVINA, în județul Hunedoara, formată din Deva, Hunedoara, Simeria și Călan;
- Conurbația Deva – Hunedoara în contextul noii strategii regionale.

Din prisma elaborării programului “Strategiei pentru dezvoltare durabilă 2014-2020”, prezintă o importanță deosebită menționarea și a prevederilor Hotărârii nr. 998/2008 pentru desemnarea polilor naționali de creștere, în care se realizează cu prioritate investiții din programele cu finanțare comunitară și națională. Hotărârea stabilește: “Art.1 Se desemnează municipiile Brașov, Cluj-Napoca, Constanța, Craiova, Iași, Ploiești și Timișoara ca poli naționali de creștere în care se realizează cu prioritate investiții din programele cu finanțare comunitară și națională.”

Municipiul Deva este cel mai puternic centru polarizator din județul Hunedoara, din punct de vedere economic, dar și din punct de vedere social, cultural și administrativ. Potențialul economic se datorează cadrului natural bogat în resurse și potențialului forței de muncă, datorat în principal absorbției populației sosită din alte localități.

Per ansamblu, din punct de vedere economic, municipiului Deva reflectă un stadiu mediu în procesul de evoluție de la economia industrială - la o economie de servicii, cu o componentă manufacturieră medie și cu accent pe activități comerciale.

Municipiul Deva a beneficiat de importante finanțări prin intermediul axei prioritare 1 “Sprijinirea dezvoltării durabile a orașelor - poli urbani de creștere” a Programului Operațional Regional 2007 - 2013, astfel că au fost contractate proiecte, cu o valoare nerambursabilă de aprox 14,9 milioane Euro (o parte din proiecte au fost depuse în anul 2012, având obligativitatea finalizării acestora înainte de sfârșitul anului 2015).

De asemenea, construirea progresivă a autostrăzii Nădlac - Arad - Timișoara – Lugoj Deva-Sibiu - Pitești este un proiect important care se încadrează în strategia TEN-T, axa rutieră prioritară 7. Autostrada va optimiza conexiunea rutieră de-a lungul coridorului pan-european IV: spre vest cu Ungaria și celelalte State Membre UE și spre est cu București și Constanța \ Marea Neagră. Totodată, autostrada va asigura o mai bună legătură internă între centrele regionale Arad, Timișoara, Lugoj și Deva. Impactul acestui proiect de infrastructură este important deoarece va asigura traversarea rapidă a regiunii de la Vest (Nădlac) la Est (Orăștie) și v-a impulsiona dezvoltarea economică în acești doi poli de dezvoltare, Arad și Deva.

Mai mult de atât, un alt proiect care se află în derulare este "Reabilitarea liniei căi ferate Frontieră - Curtici – Simeria, parte componentă a Coridorului IV Pan - European pentru circulația trenurilor cu viteza maximă de 160 km/h" - Secțiunea: Frontieră - Curtici - Arad - km 614 (Tronsonul 1), proiect care are potențial de a atrage investiții la nivelul orașelor și a regiunii.

Conform acestei clasificări, municipiul Deva aparține categoriei cu "Pol metropolitan potențial regional limitat". Municipiul Hunedoara este prevăzut în aceeași categorie, deoarece în studiile ESPON (și nu numai) figurează alături de Deva ca Zonă de integrare potențială, la nivelul căreia mai multe zone funcționale urbane își împart bazinul potențial al forței de muncă, putând realiza activități comune. În acest context al clasificării similare, cu atât mai mult se justifică asocierea dintre orașe.

În baza prevederilor Legii nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național și ale Legii administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în anul 2008 s-a constituit „Zona metropolitană Deva – Hunedoara”, formată din: Municipiile Deva, Hunedoara precum și Consiliul Județean Hunedoara; Orașe: Simeria și Călan; Comune: Băcia, Cârjiți și Peștișu Mic.

Campania de consultare publică "Alege Prioritățile Orașului Tău", unde Banca Mondială în parteneriat cu Federația Zonelor Metropolitane și Aglomerărilor Urbane din România (FZMAUR) și cu sprijinul autorităților publice subnaționale a identificat o serie de proiecte (în general 10) de dezvoltare urbană și cu impact metropolitan pentru București și cele 40 de reședințe de județ din România, proiecte ce au fost incluse într-o serie de hărți și puse la dispoziția cetățenilor împreună cu un chestionar.

A fost cea mai mare campanie de consultare publică pe tema dezvoltării urbane din țară, cetățenii fiind invitați să ierarhizeze proiectele selectate pentru orașele lor în funcție de ce consideră ei că este esențial pentru a stimula dezvoltarea economică locală și a crește calitatea vieții. În cadrul campaniei au fost înregistrate peste 150.000 de accesări ale chestionarului online și peste 100.000 de răspunsuri individuale venite din partea cetățenilor la nivel național.

Pentru zona metropolitană Deva-Hunedoara-Simeria ordinea proiectelor votate a fost:

1. Autostrada Lugoj – Deva
2. Realizarea unui nod rutier în zona Sântuhalm pentru a asigura accesul la Autostrada A1
3. Transportul public cu autobuze electrice care să deservească populația din zona Deva-Simeria-Călan-Hunedoara
4. Amenajarea intersecției DN 76 cu DN 7 (DN 7 km 394+305 și DN76 km 0+000)
5. Drumul TransRegio „Țara Hațegului” (Petroșani – Deva)
6. Modernizarea căii ferate Petroșani – Simeria – Radna
7. Realizarea Parcului de afaceri Deva
8. Reabilitarea și modernizarea Gării Simeria
9. Asigurarea accesului auto și pietonal peste cale ferată în Cartierul Grigorescu
10. Construcția Sălii Polivalente (în zona Bârcea, pe partea opusă a Șoselei Hunedoara față de sediul S.C. Macon S.A.)

4. Asociația de Dezvoltare Intercomunitară Stremț-Rămeț, județul Alba

În septembrie 2008, în ședința de consiliu local, cele două consilii locale din cele două comune, stabilesc prin hotărâre⁴¹, înființarea acestei Asociații, aceasta fiind apoi înregistrată în Registrul Asociațiilor și Fundațiilor al Judecătoriei Aiud. S-a dorit astfel, atragerea de fonduri nerambursabile prin programe europene, fonduri în sumă totală de 6 milioane de euro. Măsura vizată a fost *Măsura 322 „Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale”*. Ea s-a încadrat în Axa III – „Calitatea vieții în zonele rurale și diversificarea economiei rurale” și printre obiective figurează asigurarea operării regionale a serviciilor publice de apă și apă uzată și finanțarea dezvoltării infrastructurilor pentru alimentare cu apă. Condițiile instituționale pentru accesarea fondurilor nerambursabile aferente au impus astfel, crearea, la nivelul României, a Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitară, care să gestioneze aceste categorii de servicii publice.

Asociația de Dezvoltare Intercomunitară Stremț-Rămeț, județul Alba, este persoană juridică de drept privat și de utilitate publică, și are ca scop dezvoltarea durabilă a comunităților din cele două comune prin programe și proiecte de dezvoltare comune, în special în zonele limitrofe. Asociația este constituită pe durată nedeterminată, fără elementele constitutive ale unei unități administrativ-teritoriale, prin libera asociere a membrilor fondatori, unități administrativ-teritoriale. Autoritățile deliberative și executive de la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale componente își păstrează autonomia locală, în condițiile legii. Asociația funcționează în baza unui act constitutiv autentificat de notarul public. Finanțarea Asociației se realizează prin contribuții din bugetele locale ale unităților administrativ-teritoriale membre, precum și din alte surse, în condițiile legii. Patrimoniul inițial a fost de 600 de lei, fiecare dintre cele două consilii locale contribuind cu câte 300 de lei, aport egal. Pentru acoperirea cheltuielilor curente de funcționare a asociației contribuția va fi egală dacă nu se convine altfel sau nu sunt alte surse iar în cazul derulării unor programe, proiecte sau activități, cofinanțarea, costurile neeligibile și costurile operaționale necesare se vor suporta proporțional cu valoarea investițiilor făcute în fiecare comună, dacă nu se convine altfel sau nu sunt alte surse.

Astfel, cele două comune, Stremț și Rămeț au hotărât, prin liberă exprimare a voinței de asociere manifestată prin Hotărârile celor două Consilii Locale⁴², înființarea Asociației de Dezvoltare Intercomunitară Stremț – Rămet din județul Alba, prescurtat ADI SR Alba. Sediul asociației a fost stabilit la consiliul local Stremț, comuna aceasta având acces auto ușor, număr mai mare de locuitori și o apropiere mai mare de reședința de județ. Durata de funcționare este una nelimitată iar scopul acestei asociații este dezvoltarea durabilă a comunităților din cele două comune prin programe și proiecte de dezvoltare comune, în special în zonele limitrofe, dar nu numai. Obiectivele asociației pot fi grupate astfel: creșterea capacității de dezvoltare socio-economică a comunităților din cele două comune, creșterea calității vieții cetățenilor din comunitățile celor două comune și dezvoltarea și diversificarea economiei rurale în comunitățile celor două comune. Asociația își atinge scopul și obiectivele prin programe, proiecte și activități comune

Modul de înființare sau desființare al Asociației se realizează prin libera opțiune a comunelor exprimată de Consiliile Locale prin reprezentanții desemnați. Intrarea unui alt

⁴¹ Hotărârile au avut la bază expunerile de motive ale inițiatorilor dar și avizele favorabile ale comisiilor de specialitate

⁴² Pe larg a se vedea Maria Ureche, *Administrative support for community - some experiences of the Intercommunity Development Association Stremț- Rămeț, Alba county*, în vol. *L'organization de l'administration publique locale en Moldavie*, coord. Maria Orlov, Editions universitaires europeennes, Allemagne, 2016, p.117

asociat se face prin acordul comunelor exprimat de Consiliile Locale prin reprezentanții desemnați iar retragerea unui asociat se face prin proprie voință exprimată de Consiliul Local prin reprezentanții săi sau prin excludere în cazul nerespectării obligațiilor statutare. Asociații au dreptul să aibă acces, prin reprezentanții lor, la informațiile privind programele, proiectele și activitățile desfășurate; să beneficieze de rezultatele programelor, proiectelor și activităților desfășurate; să aleagă, să fie aleși prin reprezentanții desemnați de Consiliile Locale, în organele de conducere a Asociației; să participe prin reprezentanții desemnați de Consiliile Locale la stabilirea bugetului a programelor, proiectelor și activităților asociației, la aprobarea proiectelor anuale și exercițiului anual. Corelativ drepturilor, asociații au obligația să respecte statutul; să activeze pentru realizarea scopului și obiectivelor asociației și să le promoveze; să nu aducă daune materiale sau morale asociației sau membrilor acesteia și să contribuie la funcționarea și realizarea programelor, proiectelor și activităților desfășurate în conformitate cu statutul și hotărârile asociației aprobate în Consiliile Locale ale asociației⁴³.

ADI SR Alba are conducerea asigurată de un Consiliu de Administrație compus din reprezentanți ai comunelor, desemnați de Consiliile Locale, la propunerea primarului, precum și la propunerea consilierilor locali. Consiliul de Administrație este condus de un președinte ales cu votul majorității membrilor săi și are un contabil și un secretar. Pentru realizarea obiectivelor proprii, Consiliul de Administrație poate înființa un Birou Executiv, finanțat de resursele asociației. Referitor la controlul financiar intern al asociației, acesta este exercitat de către un cenzor numit de Consiliile Locale ale asociațiilor. Consiliul de Administrație este cel care asigură punerea în executare a hotărârilor Consiliilor Locale ale asociațiilor. În exercitarea competenței sale Consiliul de Administrație prezintă raportul de activitate pe perioada anterioară, executarea bugetului de venituri și cheltuieli, bilanțul contabil, proiectul bugetului de venituri și cheltuieli și proiectul programelor asociației. De asemenea, încheie acte juridice în numele și pe seama asociației; propune organigrama și politica de personal al asociației; îndeplinește orice alte atribuții prevăzute în statut sau stabilite de Consiliile Locale ale asociațiilor; propune înființarea de filiale și poate propune schimbarea sediului.

Consiliul de Administrație se întrunește cel puțin o dată la trei luni și ori de câte ori este convocat de președinte sau de cel puțin o treime din membrii săi și este statutar numai dacă fiecare asociat este reprezentat de cel puțin un reprezentant. Hotărârile se validează cu majoritate simplă și se supun aprobării Consiliilor Locale ale asociațiilor. Consiliul de Administrație poate elabora un regulament intern de funcționare aprobat de Consiliile Locale ale asociațiilor. În fața justiției sau a altor organisme ale statului, ADI este reprezentată de către președinte însă, Consiliul de Administrație poate delega și alte persoane pentru a-l reprezenta.

Remarcăm faptul că Asociația împreună cu două sau mai multe asociații sau fundații, pot constitui federații fără scop patrimonial dar, în cazul asocierii în federații, asociația își păstrează propria personalitate juridică și propriul patrimoniu. În cazul dizolvării federațiilor, bunurile rămase în urma lichidării revin asociației în cote proporționale cu contribuția inițială și de pe parcursul funcționării federației. Dizolvarea și lichidarea asociației se face în conformitate cu legea și statutul iar în cazul dizolvării, bunurile asociației vor fi transmise către asociați, în cote proporționale cu contribuția inițială și de pe parcursul funcționării asociației.

ADI SR Alba constituie un bun exemplu despre modul în care poate fi susținută comunitatea locală printr-o astfel de formă de asociere. Spre exemplu, pe parcursul a șase ani, în două comune medii ca mărime, s-au realizat investiții prin fonduri nerambursabile în valoare de 6 milioane de euro. S-au modernizat 9 drumuri, au fost pietruite alte 8, s-a înființat rețea de apă potabilă și de canalizare, a fost extinsă și cea existentă de pe străzile principale. S-a construit

⁴³ Prevederi statutare ale Asociației de Dezvoltare Intercomunitară Stremț-Râmeț, județul Alba

o stație de epurare, s-a realizat un sistem de colectare și selectare a deșeurilor, amenajări hidrografice, marcarea arii protejate, curățiri și întrețineri agricole. De asemenea s-au amenajat spații turistice, de joacă, piețe, stații de autobuz, parcuri. A fost extinsă și reabilitată rețeaua electrică și s-a susținut turismul și mediul economic.

5. Asociația de Dezvoltarea Intercomunitară SALUBRIS Alba

Asociația de Dezvoltarea Intercomunitară SALUBRIS Alba s-a înființat pentru implementarea noului sistem integrat de deșeuri, în anul 2009 în județul Alba, din care fac parte toate unitățile administrativ-teritoriale ale județului. În vederea implementării Sistemului de Management Integrat al Deșeurilor, județul Alba a fost împărțit în zone și subzone de operare⁴⁴. astfel:

Asociația de Dezvoltare Intercomunitară Salubris Alba este organizată potrivit prevederilor Hotărârii nr. 855 din 13 august 2008 pentru aprobarea actului constitutiv-cadru și a statutului-cadru al asociațiilor de dezvoltare intercomunitară cu obiect de activitate serviciile de utilități publice.

Adunarea Generală este organul de conducere al Asociației, format din toți reprezentanții asociațiilor. Reprezentanții de drept ai asociațiilor sunt primarii unităților administrativ-teritoriale sau persoane desemnate de aceștia prin dispoziție. Fiecare asociat, prin reprezentantul său, are un vot egal în Adunarea Generală a Asociației; atribuțiile acesteia sunt cuprinse detaliat în Statut. Consiliul Director este organul executiv de conducere al Asociației, format din președintele Asociației și încă 8 membri (4 membri titulari și 4 membri locuitori) numiți de Adunarea Generală. Președintele Asociației este și președinte al Consiliului Director. Pentru realizarea scopului și obiectivelor sale, Asociația a constituit un aparat tehnic, care, în prezent este constituit din 3 persoane angajate: un jurist, un responsabil financiar și un responsabil tehnic.

Începând cu anul 2019, A.D.I. Salubris Alba este membru în Federația Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitară cu obiect de activitate managementul integrat al deșeurilor (FADI), federație constituită în scopul cooperării și dezvoltării instituționale în domeniul deșeurilor în România.

Probleme au existat inclusiv pe parcursul anului 2021 și probabil că vor apărea pe tot parcursul de activitate al Salubris Alba însă remedierea acestora a fost o prioritate. Au existat întârzieri în colectare dar cel mai disputat a fost tariful stabilit pentru prestarea serviciului.

⁴⁴ Zona 1

Subzona 1.1. – Alba Iulia, Teiuș, Berghin, Ciugud, Cricău, Galda de Jos, Ighiu, Întregalde, Mihălț, Ohaba, Sântimbru, Stremț;

Subzona 1.2. – Aiud, Livezile, Lopadea Nouă, Miraslău, Ponor, Rădești, Rimetea, Râmeț;

Subzona 1.3. – Ocna Mureș, Fărău, Hopârta, Lunca Mureșului, Noșlac, Unirea.

Zona 2: Cugir, Sebeș, Blandiana, Călnic, Ceru Băcăinți, Cut, Daia Română, Doștat, Gârbova, Pianu, Săliște, Săsciori, Șibot, Șpring, Șugag, Vințu de Jos.

Zona 3:

Subzona 3.1. – Zlatna, Almașu Mare, Meteș;

Subzona 3.2. – Abrud, Bucium, Ciuruleasa, Mogoș, Roșia Montană, ;

Subzona 3.3. – Câmpeni, Albac, Arieșeni, Avram Iancu, Gârda De Sus, Horea, Scărișoara, Sohodol, Poiana Vadului, Vadu Moților, Vidra;

Subzona 3.4. – Baia de Arieș, Bistra, Ocoliș, Poșaga, Sălcuia.

Zona 4: Blaj, Bucerdea Grânoasă, Cenade, Cergău, Cetatea de Baltă, Crăciunelu de Jos, Jidvei, Sâncel, Șona, Roșia de Secaș, Valea Lungă.

6. GAL - pe râul Mureș, 1,7 milioane de euro prin Fondul European pentru Piscicultură

Proiectul inițiat de primăria Ciugud, din județul Alba a obținut la finele anului 2018 o finanțare europeană de aproape două milioane de euro. Opt administrații locale din cele două județe, Alba și Hunedoara, derulează împreună acest proiect. Fiecare primărie va trebui să amenajeze poduri și pontoane pentru ambarcațiunile care vor naviga pe râu, dar și spații de agrement și cazare pentru turiști. Astfel, o asociație de primării din Alba și Hunedoara a câștigat finanțarea, iar pe râul Mureș vor circula ambarcațiuni care vor aduce turiști în zonă. Fiecare dintre cele opt administrații locale din proiect va contribui la amenajarea turistică a râului. Traseul pe care vor naviga ambarcațiunile de mici dimensiuni va porni din județul Alba, din comuna Sântimbru, și se va încheia în localitatea Rapolt.

Lucrările sunt în derulare în prezent, fiind deja vizibile în teren la final de 2021. Localitățile vor beneficia de debarcadere cu ambarcațiuni care vor putea fi folosite în scop turistic. Distanța acoperită este de peste 60 de kilometri și cuprinde cooperarea a 10 unități administrative din cele două județe și 11 operatori privați. GAL-ul a câștigat o finanțare de 1,7 milioane euro, bani ce vor fi folosiți pentru a dezvolta zona din punct de vedere economic.

7. Concluzii

Formalitățile de înființare a unei astfel de asociații prin care unitățile administrativ teritoriale cooperează, nu sunt deosebit de stufoase însă trebuie să existe o foarte bună cooperare între cei care se asociază și o asumare a responsabilităților corespunzătoare. Cheia reușitei o reprezintă această corectitudine în derularea colaborării și îndeplinirea în mod corespunzător a tuturor obligațiilor asumate prin cooperare și colaborare, mai ales că vorbim de atragerea de fonduri nerambursabile care cresc considerabil gradul de dezvoltare a unităților administrativ teritoriale, prin investițiile realizate.

Organizarea și funcționarea administrației publice pe criterii de eficiență, prin descentralizarea puterii decizionale și responsabilizarea la nivelul local al autorităților publice locale, constituie scopul principal în orice stat european.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Administrativ al României
2. Legea administrației publice locale nr. 215/2001, publicată în Monitorul Oficial nr. 123 din 20 februarie 2007
3. O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, publicată în Monitorul Oficial nr.39 din 31 ianuarie 2000, cu modificările și completările ulterioare
4. Legea cadru a descentralizării nr.195/2006, publicată în Monitorul Oficial nr.453 din 25 mai 2006, cu modificările și completările ulterioare
5. Legea 51/2006 privind serviciile comunitare de utilități publice, publicată în Monitorul Oficial nr.254 din 21 martie 2006, cu modificările și completările ulterioare
6. Legea nr.241/2006 a serviciului de alimentare cu apă și de canalizare, republicată în Monitorul Oficial nr.679 din 7 septembrie 2015
7. Maria Ureche, *Autoritățile publice în dreptul statelor europene*, Editura Altip, Alba Iulia, 2011
8. Iulia Boghirnea, *The Creation of the General Legal Norm*, Annales Universitatis Apulensis, Series Jurisprudentia, no 11/ 2008, pp.28-38
9. Maria Ureche, *Administrative support for community - some experiences of the Intercommunity Development Association Streț- Râmeț, Alba county*, în vol. *L'organisation de l'administration publique locale en Moldavie*, coord.Maria Orlov, Editions universitaires europeennes, Allemagne, 2016, p. 117-124. ISBN 978-3-639-52628-8

ROLUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE ÎN RELAȚIILE INTERCOMUNITARE

Conf. univ. dr. **Natalia SAITARLÎ**
Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din m. Cahul,
Republica Moldova
saitarli@gmail.com

Rezumat

Între aleșii locali trebuie să fie o interacțiune vie, bazată pe cultura cooperării, deoarece scopul lor comun constă în prestarea serviciilor publice calitative locuitorilor unităților administrativ-teritoriale. Legislația Republicii Moldova stabilește în atribuțiile autorităților publice locale dreptul de a se asocia, atât cu comunități locale din țară, cât și de peste hotare, în vederea rezolvării unor probleme de interes comun.

În practică, însă, acest proces de cooperare intercomunitară este foarte lent și întâmpină multiple dificultăți generate de unele imperfecțiuni ale reglementărilor normative din domeniu, dar și, a lipsei formării profesionale, a dialogului și a culturii politice a aleșilor locali, care sunt tentați, adeseori, să-și rezolve propriile interese în detrimentul interesului public.

Pentru Republica Moldova, care a ales calea integrării europene, este foarte important de a prelua și implementa bunele practici de guvernare de la statele UE, inclusiv, cele de cooperare intercomunitară, în scopul dezvoltării durabile a comunităților locale și a ridicării nivelului de trai al populației.

Cuvinte cheie: alesul local, comunicare, cultura, intercomunalitate

LE RÔLE DES AUTORITÉS PUBLIQUES LOCALES DANS LES RELATIONS INTERCOMMUNAUTAIRES

Résumé

Entre les élus locaux il faut qu'il y ait une interaction vivante, s'appuyant sur la culture de la coopération, car leur but commun consiste en offrir des services publics de qualité aux habitants des unités administratives-territoriales. La législation de la République de Moldavie établit parmi les attributions des autorités publiques locales le droit de s'associer, tant avec des communautés locales du pays, que de l'étranger, en vue de solutionner des problèmes d'intérêt commun.

Mais en pratique ce processus de coopération intercommunautaire est très lent et se heurte à beaucoup de difficultés, engendrées par certaines imperfections des réglementations normatives dans le domaine, mais aussi par l'absence de la formation professionnelle, du dialogue et de la culture politique des élus locaux, qui sont souvent tentés de résoudre leurs propres intérêts au détriment de l'intérêt public.

Pour la République Moldavie, qui a choisi la voie de l'intégration européenne, il est très important de prendre et de faire siennes les bonnes pratiques de gouvernance des Etats UE, y compris celles de coopération intercommunautaire, afin d'atteindre le développement durable des communautés locales et de faire hausser le niveau de vie de la population.

Mots-clés: élu local, communication, culture, intercommunal

THE ROLE OF LOCAL PUBLIC AUTHORITIES IN INTER-COMMUNITY RELATIONS

Abstract

Between the local elected representatives there needs to be a live interaction, based on the culture of cooperation, since the common purpose consists of provision quality public services for the inhabitants of the administrative-territorial unit.

The legislation of the Republic of Moldova establishes in the attributions of the public local authorities the right to associate, not only with local communities in the country, but also abroad, in order to adress some problems of common interest.

In practice, however, this process of cooperation between communities is very slow and runs into multiple difficulties generated by some imperfections of normative regulations in the field, and it's also harmed by the lack of professional formation, of dialogue, and of political culture of the local elected representatives, which are often inclined to solve their own interests, to the detriment of the public interest.

For the Republic of Moldova, which chose the path of european integration, it is very important to take and implement the good governing practices from the EU states, including the ones of intercommunity cooperation, for the purpose of sustainable development of local communities and improving the population's living standards.

Keywords: *local elected representatives, cummunication, culture, intercommunality*

1. Introducere

„Procesul social extrem de complex” argumentat, pe baza cunoașterii istoriei sociale a statului românesc, are o dublă determinare:

- pe de o parte, procesul este influențat de moștenirea culturală anterioară (tribală și parțial agricolă) și,
- pe de altă parte, de influența modului de exploatare a pământului (funcție de climă, relief) și de relațiile cu alte triburi.

Formarea comunităților agrare stabile (sătești) începută prin sedentarizare domiciliară, posibilă imediat ce tehnica de producție a reușit să asigure necesarul de alimente de pe un teritoriu mai restrâns, are o durată milenară. Aceasta nu înseamnă că respectivele comunități nu au suportat din sat, având ca lideri neoficiali pe „oamenii buni și bătrâni”. Obștea era organul care reglementa relațiile dintre populație, teritoriu și tehnicile de producție. Ea avea drepturi și îndatoriri specifice în ceea ce privește⁴⁵:

- amestecul în organizarea proceselor de producție;
- amestecul în viața publică sau privată a satului;
- amestecul în crearea și aplicarea obiceiului pământului;
- amestecul în reglementarea relațiilor intercomunitare;
- drept de monopol sau cel puțin de supraveghere a relațiilor comerciale cu exteriorul;
- drept de preemțiune împotriva vânzărilor funciare;
- îndatoriri și drepturi în privința relațiilor cu statul;
- dreptul de a reprezenta comunitatea și mandatari obștești.

Din cele menționate mai sus putem observa că îndatorirea organului local ca amestecul în reglementarea relațiilor intercomunitare este reglementată demult.

⁴⁵ Ilie Bădescu, Ozana Cucu-Oancea. *Dicționar de sociologie rurală*. București: Mica Valahie, 2011.

2. Cadrul legal

Din analiza prevederilor legislative putem constata că îndatorirea respectivă este reglementată și în prezent în Republica Moldova. Astfel, consiliile locale de nivelul întâi, conform Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, art. 83 lit. j), lit. k), lit. y⁴⁶) au următoarele atribuții: „decid, în condițiile legii, asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale, inclusiv din străinătate, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, pentru promovarea și protejarea intereselor autorităților administrației publice locale, precum și colaborarea cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun; decid stabilirea de legături de colaborare, cooperare, inclusiv transfrontalieră, și de înfrățire cu localități din străinătate; decid instituirea funcției de mediator comunitar în localitățile compact sau mixt populate de romi”. La fel, conform Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006 lit. t) aceleași atribuții au consiliile locale de nivelul doi: „decid, în condițiile legii, asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale, inclusiv cooperarea transfrontalieră, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, promovarea și protejarea intereselor autorităților administrației publice locale, precum și colaborarea cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate, în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun”.

Primarii, ca autorități publice locale executive, conform art. 29 lit. n) și lit. y) din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006, sunt obligați: să reprezinte colectivitatea locală în relațiile cu alte autorități publice, persoane fizice sau juridice din țară sau din străinătate; să sprijine colaborarea cu localități din alte țări, să contribuie la extinderea cooperării și a legăturilor directe cu acestea.

Președinții de raion ca autoritățile publice locale executive ale consiliilor locale de nivelul doi, conform art. 53 lit. p) din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 sunt obligați să asigure colaborarea raionului cu alte unități administrativ-teritoriale, inclusiv din alte țări.

În acest fel, toate autoritățile publice locale, și de nivelul întâi, și de nivelul doi sunt responsabile de organizarea și conducerea relațiilor inter-comunitare. Relațiile care vor ajuta la stabilirea și menținerea unor limite reciproce de comunicare, la acceptarea reciprocă și la cooperarea dintre mai multe autorități publice locale și publicul ei.

3. Beneficii și probleme ale cooperării intercomunitare

Cooperarea intercomunitară depinde de voința autorităților publice locale, deoarece, este necesară conlucrarea a două sau mai multor autorități publice locale pentru a rezolva în comun sarcinile ce le revin, în scopul obținerii beneficiilor reciproc avantajoase. Pentru aceasta majoritatea atribuțiilor cu care sunt abilitate autoritățile publice locale, cu excepția cazurilor prevăzute de lege, pot fi exercitate în comun, în baza unui acord de cooperare intercomunitară⁴⁷.

De exemplu, în multe țări, autoritățile publice locale se asociază pentru o cooperare intercomunitară, cu scopul de a atrage investiții, de a construi edificii sau de a se integra într-o zonă economică în care materia primă, comunicațiile și transportul, muncitorii calificați și centrele de cercetare sunt disponibile, dincolo de granițele administrației publice locale⁴⁸.

Experiența demonstrează că multe proiecte ale cooperării intercomunitare au fost și sunt inițiate de autoritățile publice locale, dacă există legături politice strânse între autorități. În cazul în care autoritățile publice locale sunt administrate de partide politice diferite, proiectele de cooperare intercomunitară pot fi implementate cu dificultăți, deoarece este necesară căutarea unui consens și găsirea unui compromis.

⁴⁶ Legea Republicii Moldova cu privire la administrația publică locală. Nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35.

⁴⁷ John Jackson, Massimo Balducci, Robert Hertzog, Pawel Swianiewicz. *Ghidul autorităților publice locale. Cooperarea intercomunitară*. Chișinău: Bons Offices, 2015. p. 10, p. 14.

⁴⁸ Ibidem, p. 27.

În acest fel, cooperarea intercomunitară se dezvoltă acolo unde există o „cultură a cooperării” favorabilă. Această cultură este capabilă să accepte compromisul politic ca o cale constructivă de gestionare a afacerilor publice. Cultura cooperării necesită încredere între autoritățile publice locale. Ea nu are loc de la sine. Aceasta impune competențe și aptitudini, cum ar fi abilitatea de a asculta și de a fi motivat.

Acest tip de cultură, după cum arată practica, încă nu este prea dezvoltat în Republica Moldova. Cele mai des întâlnite probleme, în acest domeniu, sunt⁴⁹:

- lipsa de experiență privind cooperarea intercomunitară, precum și lipsa unor exemple de succes privind cooperarea intercomunitară, ceea ce provoacă neîncredere în rândul populației privind succesul proiectului;
- cunoașterea insuficientă de către primari și, în special, de către consilierii locali a legislației privind societățile comerciale și a celei din domeniul serviciilor publice, ceea ce crează dificultăți în procesul de luare a deciziilor;
- lipsa viziunii strategice referitoare la serviciile publice a consilierilor din APL, ceea ce duce la tergiversarea aprobării deciziilor consiliului local cu privire la intențiile de cooperare și prestare în comun a serviciilor;
- lipsa dorinței în rândurile aleșilor locali din motive politice (de obicei, se așteaptă indicațiile superiorilor de partid) tergiversează, în unele cazuri chiar stopează, adoptarea deciziilor referitoare la cooperare sau prestarea unui serviciu. Uneori, divizarea în consiliul local a aleșilor locali în diferite grupuri cu diverse viziuni politice duce la implicarea mai multor resurse pentru convingerea acestora în procesul de adoptare a deciziilor;
- comunicarea slabă a aleșilor locali cu cetățenii prin intermediul adunărilor publice, comitetelor locale de cetățeni cu scopul de informare a acestora despre intențiile de cooperare și prestare în comun a serviciilor publice, ceea ce duce la abordări haotice și neînțelese în rândul locuitorilor.

4. Comunicarea și cultura în procesul de cooperare

După cum se menționează în literatura de specialitate, cultura și comunicarea sunt o pereche conceptuală în toate științele care cercetează condiția umană. Ambele intervin în raporturile dintre individ și societate, ambele au o funcție majoră în integrarea socială și în transmiterea experienței cognitive și practice. Ele nu sunt identice, dar nici separate dacă înțelegem că viața în comun, în societate, în datele sale elementare, nu este posibilă fără comunicarea cotidiană.

Comunicarea înseamnă o acțiune socială, un act fundamental al ființei umane, ce implică întregul comportament al omului, nu doar limbajul; un act ce influențează comportamentul celorlalți, o interacțiune vie între actorii care participă la definirea situației existențiale în care se află.

Cultura ne apare ca un ansamblu de limbaje, simboluri și semnificații care sunt integrate într-un amplu și complex proces de comunicare. Cel care dă tonus și culoare acestui ansamblu este omul, interesat mereu de tot ceea ce-l înconjoară⁵⁰.

Prin urmare, între consilierii locali trebuie să fie o interacțiune vie, bazată pe cultura cooperării, deoarece scopul lor comun constă în prestarea serviciilor publice calitative locuitorilor unităților administrativ-teritoriale, dar nu în susținerea viziunilor politice proprii.

⁴⁹ Ibidem, p. 48, p. 246, p. 266, p. 284.

⁵⁰ <http://www.parohiaorbeni1.ro/articole/Cultura%20si%20comunicare%20%20Definirea%20notiunilor.pdf>, p. 5, p. p. 14-15.

Este important de a menționa că, pentru cooperarea intercomunitară și pentru a percepe și a înțelege mai bine comunitatea pe care cultura o acoperă, trebuie să ne referim și la implicația în această ecuație a noțiunii de „civilizație”.

Astfel, civilizarea înseamnă educarea cetățeanului pentru comportarea lui adecvată (politețe, bune maniere, obiceiuri) în viața civilă, în spațiul civic, în spațiul public, unde trebuie să respecte anumite convenții și reguli consacrate ale relațiilor interumane și sociale.

Cu alte cuvinte, comunicarea interculturală înseamnă nu numai noi deschideri către alte orizonturi culturale, dar și o acumulare de noi informații care permit cunoașterea și respectarea celui de lângă noi, acceptarea reciprocă și mai ales o îmbunătățire a propriei culturi.

Prin urmare, orice politică națională pentru susținerea cooperării intercomunitare ar trebui să fie integrată în cadrul unei politici mult mai largi pe termen lung, respectând, anumite reguli consacrate ale relațiilor interumane, pentru a cultiva spiritul cooperării, atât interuman, cât și intercomunitar.

5. Cooperare culturală internațională

Reieșind din cele menționate susținem pe deplin prevederile *Strategiei pentru relațiile culturale internaționale*.

Astfel, *Strategia pentru relațiile culturale internaționale*, prezentată de Comisia Europeană și de Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate își propune să încurajeze cooperarea în domeniul cultural între Uniunea Europeană și țările partenere și să promoveze o ordine globală bazată pe pace, pe statul de drept, pe libertatea de exprimare, pe înțelegerea reciprocă și pe respectarea valorilor fundamentale.

Strategia UE pentru relațiile culturale internaționale este axată pe trei obiective principale, dintre care:

- Susținerea culturii ca motor al dezvoltării sociale și economice (p.7);
- Promovarea dialogului intercultural și rolul culturii pentru stabilirea relațiilor pașnice intercomunitare (p.10);
- Consolidarea cooperării privind patrimoniul cultural (p.11)⁵¹.

Cultura conform *Strategiei pentru relațiile culturale internaționale*, poate juca un rol important în politica externă a Uniunii Europene, inclusiv, prin susținerea statelor în curs de aderare, după cum este și Republica Moldova. Cooperarea culturală se opune stereotipurilor și prejudecăților, prin susținerea dialogului, a deschiderii, a demnității și a respectului reciproc. Dialogul intercultural poate contribui la prevenirea conflictelor și la promovarea reconcilierii în interiorul țărilor și între acestea. Cultura poate fi totodată un instrument de creare a unor importante beneficii sociale și economice, atât în interiorul, cât și în afara UE.

Pentru realizarea obiectivelor sus-menționați *Strategia* propune un nou model de cooperare cu statele membre, cu institutele culturale naționale și cu operatorii publici și privați din UE și din țările partenere, mărind oportunitățile, creând sinergii și maximizând beneficiile socio-economice⁵².

În opinia noastră, realizarea obiectivelor *Strategiei* în Republica Moldova, plecând de la premisa că o bună cunoaștere a altor culturi și o colaborare directă între comunitățile minoritare și cea majoritară pot determina relații intercomunitare bune și stabile, depinde de nivelul de cultură a comunităților, în primul rând, a autorităților publice locale.

⁵¹ *Towards an EU strategy for international cultural relations*. <http://www.infoeuropa.md/cultura/catre-o-strategie-a-ue-pentru-relatiile-culturale-internationale/>

⁵² *Europe direct* <http://europedirect-adrcentru.ro/index.php/stiri/stiri-uniunea-europeana/980-strategia-ue-pentru-relatiile-culturale-internationale>

Prin urmare, cooperare intercomunitară nu este doar un proces tehnic ce urmează să fie implementat potrivit unor recomandări, ci și o formă de cooperare influențată de cultura organizațională a partenerilor⁵³.

Experiența ne sugerează că un stimulent important în cooperare intercomunitară îl constituie formarea de lideri locali competenți, care pot vedea oportunitățile oferite de cooperarea intercomunitară și pot să facă uz de influență, convingere și devotament pentru a atrage alte autoritățile publice locale de partea sa. Acești lideri vor acționa pentru:

- explicarea beneficiilor cooperării intercomunitare;
- identificarea intereselor individuale și comune ale potențialilor parteneri;
- căutarea soluțiilor fezabile pentru problemele cu care se confruntă;
- mobilizarea eforturilor pentru un scop comun.

Înțelegem că în astfel de circumstanțe, utilizarea autorității tradiționale și ierarhice va fi contraproductivă, iar o asemenea putere va fi tratată cu neîncredere, deoarece autoritățile publice mici nu doresc să ajungă sub controlul autorităților publice mari.⁵⁴

6. Concluzii

Din cele menționate, putem trage concluzia că, pentru conducerea eficientă a relațiilor inter-comunitare în Republica Moldova, este necesar ca autoritățile publice locale să se asocieze pentru a rezolva în comun cele mai importante sarcini și a presta servicii publice de înaltă calitate, eficiente și accesibile pentru fiecare cetățean. Pentru aceasta ele nu cedează din atribuțiile pe care le au, dar încredințează unei structuri, care vor avea misiunea să promoveze dezvoltarea durabilă a comunităților locale și a dialogului intercultural la toate nivelele societății prin implementarea bunelor practici de cooperare intercomunitară.

BIBLIOGRAFIE

1. Ilie Bădescu, Ozana Cucu-Oancea. *Dicționar de sociologie rurală*. București: Mica Valahie, 2011
2. John Jackson, Massimo Balducci, Robert Hertzog, Pawel Swianiewicz. *Ghidul autorităților publice locale. Cooperarea intercomunitară*. Chișinău: Bons Offices, 2015.
3. *Towards an EU strategy for international cultural relations*. <http://www.infoeuropa.md/cultura/catre-o-strategie-a-ue-pentru-relatiile-culturale-internationale/>
4. *Europe direct* <http://europedirect-adrcentru.ro/index.php/stiri/stiri-uniunea-europeana/980-strategia-ue-pentru-relatiile-culturale-internationale>
5. <http://www.parohiaorbeni1.ro/articole/Cultura%20si%20comunicare%20%20Definirea%20n%20otiunilor.pdf>

⁵³ John Jackson (coord.), *op. cit.*, p. 34.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 48-49.

REGLEMENTAREA STATUTULUI AUTORITĂȚILOR ADMINISTRATIVE AUTONOME, POTRIVIT CODULUI ADMINISTRATIV AL ROMÂNIEI

Asist. univ. dr. **Cristina-Cornelia FEURDEAN**
Facultatea de Drept, Universitatea București
cristina.feurdean@drept.unibuc.ro

Rezumat

Pornind de la cadrul general de organizare al autorităților administrative autonome din Constituția României, preluând din legile de organizare și funcționare a fiecărei autorități în parte reglementările care și-au dovedit eficiența în practică, adăugând prevederi necesare organizării și funcționării acestora, Codul administrativ al României asigură un caracter unitar al reglementărilor privind trăsăturile caracteristice ale statutului acestor autorități, ceea ce reprezintă un instrument important pentru administrația publică și se înscrie în tendința generală ce caracterizează legislația occidentală din ultimii ani, în ceea ce privește importanța acordată acestor autorități.

Alături de Guvern și administrația publică centrală de specialitate, în Partea a II-a. Administrația publică centrală, Codul administrativ reglementează statutul autorităților administrative autonome, respectiv definiția, înființarea și desființarea acestora, conducerea, statutul personalului, conflictul de interese și incompatibilitățile, precum și actele administrative ale acestora.

Lucrarea analizează statutul autorităților administrative autonome potrivit acestui cadru legal, care reprezintă o noutate în legislația românească, și evidențiază câteva dintre problemele soluționate prin această reglementare dar și probleme nesoluționate sau care nasc controverse, probleme pentru care formulăm propuneri de lege ferenda.

***Cuvinte-cheie:** Codul administrativ, statut, autorități administrative autonome, administrație publică centrală, personal, conducere, acte administrative*

LA RÈGLEMENTATION DU STATUT DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES AUTONOMES, SELON LE CODE ADMINISTRATIF DE LA ROUMANIE

Résumé

Partant du cadre organisationnel général des autorités administratives autonomes de la Constitution roumaine, reprenant des lois d'organisation et de fonctionnement de chaque autorité les réglementations qui ont prouvé leur efficacité dans la pratique, en ajoutant les dispositions nécessaires à leur organisation et à leur fonctionnement, l'Autorité administrative roumaine code assure un caractère unitaire de la réglementation sur les traits caractéristiques du statut de ces collectivités, qui est un outil important pour l'administration publique et s'inscrit dans la tendance générale qui caractérise la législation occidentale ces dernières années, en termes d'importance accordée à ces autorités.

Avec le Gouvernement et l'administration publique centrale spécialisée, dans la partie II. L'administration publique centrale, le Code administratif régleme le statut des autorités administratives autonomes, respectivement leur définition, constitution et dissolution, gestion, statut du personnel, conflits d'intérêts et incompatibilités, ainsi que leurs actes administratifs.

Le document analyse le statut des autorités administratives autonomes selon ce cadre juridique, qui est une nouveauté dans la législation roumaine, et met en évidence certaines des questions

résolues par ce règlement mais aussi des questions non résolues ou controversées, questions pour lesquelles nous faisons des propositions de lege ferenda.

Mots clés: *Le code administratif, le statut, les autorités administratives autonomes, l'administration publique centrale, le personnel, la gestion, les actes administratifs*

REGULATION OF THE STATUTE OF AUTONOMOUS ADMINISTRATIVE AUTHORITIES, ACCORDING TO THE ADMINISTRATIVE CODE OF ROMANIA

Abstract

Starting with the general organizational framework of the autonomous administrative authorities of the Romanian Constitution, taking over from the laws of organization and functioning of each authority the regulations that have proved their efficiency in practice, adding necessary provisions for their organization and functioning, the Romanian Administrative Code ensures a unitary character of the regulations on the features of the status of these authorities, which is an important tool for public administration and is in line with the general trend that characterizes Western legislation in recent years, in terms of the importance given to these authorities.

Together with the Government and the specialized central public administration, in Part II. The central public administration, the Administrative Code regulates the status of the autonomous administrative authorities, respectively the definition, their establishment and dissolution, the management, the staff status, the conflict of interests and incompatibilities, as well as their administrative acts.

The present paper analyzes the status of autonomous administrative authorities according to this legal framework, which is a novelty in Romanian legislation, and highlights some of the issues resolved by this regulation but also unresolved or controversial issues, issues for which we make proposals for *lege ferenda*.

Keywords: *Administrative code, statute, autonomous administrative authorities, central public administration, staff, management, administrative acts.*

1. Introducere

Până la data intrării în vigoare a Codului administrativ al României, pornind de la cadrul constituțional, insuficient dezvoltat la nivel unitar de legislația secundară, doctrina a încercat să substituie lipsurile legislative în acest domeniu. Astfel, administrația publică de stat centrală de specialitate se compune din administrația ministerială și administrația extraministerială care, la rândul ei, este formată din alte autorități centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor și autoritățile centrale autonome¹, fiind realizată, în prezent, de administrația statală, iar structura ei include autorități guvernamentale și autorități autonome². Într-o altă formulare, în sistemul constituțional românesc, administrația centrală de specialitate este formată din două mari tipuri de organe de stat, clasificate din punct de vedere al statutului lor și al raporturilor pe care le stabilesc cu alte autorități publice: organe centrale de specialitate subordonate, în care se includ, pe lângă ministere și alte organe centrale, a căror subordonare poate să fie atât față de Guvern, cât și față de ministere, acestea din urmă purtând diferite denumiri cum ar fi agenții, autorități, oficii, comisii, departamente etc. și organe centrale de

¹ I.Vida, Puterea executivă și administrația publică, p.127.

² A. Iorgovan în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, Constituția României, comentată și adnotată, p. 261.

specialitate autonome, care nu se află în raporturi de subordonare față de alte autorități publice³.

În literatura de specialitate au fost reținute mai multe trăsături ale autorităților administrative autonome, și anume: apartenența acestor autorități la administrația publică centrală de specialitate; autonomia sau independența lor; faptul că majoritatea au organe colegiale, fiind și unele cu caracter unipersonal; faptul că emit atât acte normative sau de reglementare cât și acte individuale; membrii autorităților administrative autonome sau organele de conducere ale acestora sunt numiți de Parlament; se află sub control parlamentar; se înființează exclusiv prin lege organică; majoritatea au fost înființate pentru o perioadă nedeterminată de timp și se află într-un continuu proces de dezvoltare⁴.

Organizarea în țara noastră a unor asemenea autorități cu atribuții de control sau de coordonare, independente de Guvern, se înscrie în tendința generală ce caracterizează legislația occidentală a ultimilor ani, și anume creșterea numerică a autorităților administrative independente, create la nivel central, autonome față de Guvern și, uneori, față de șeful Statului⁵.

Un criteriu de clasificare a autorităților administrative autonome este cel care ia în considerare modul de înființare a acestora, unele fiind considerate de rang constituțional, create de legiuitorul constituant, a căror organizare și funcționare face obiectul unor legi organice adoptate ulterior, și autoritățile administrative autonome create prin lege organică⁶. Deși în Constituție sunt identificate un număr de 11 autorități centrale de specialitate, numai una dintre acestea, respectiv Consiliul Suprem de Apărare a Țării se regăsește în cuprinsul Secțiunii I. *Administrația publică centrală de specialitate* din cadrul capitolului care reglementează administrația publică, fiind reglementată în art. 119. Astfel încât, doctrina apreciază a fi discutabilă încadrarea strictă a unor astfel de structuri cu atribuții de control și origine constituțională, în sfera puterii executive⁷ precum și cea potrivit căreia organele de stat care, prin atribuțiile lor, nu pot fi încadrate nici în categoria organelor legislative și nici în cea a instanțelor judecătorești, ar trebui să fie încadrate, cu tot specificul lor, în categoria organelor executive, administrative, pentru că, esențial, la aceste organe, este faptul că întreaga lor activitate se desfășoară pe baza legii și în vederea executării legii⁸.

2. Definiția autorităților administrative autonome

Reglementarea în mod expres de către Codul administrativ a definiției autorităților administrative autonome, inclusiv prin preluarea unor norme deja existente în Constituție dar, mai ales, fără a mai lăsa loc de interpretare, reprezintă una dintre multele prevederi ale Codului prin care se rezolvă situații care au creat probleme în practică și care obligă legiuitorul să procedeze în mod unic în ceea ce privește statutul juridic al acestor autorități. Trăsăturile care rezultă din această definiție sunt următoarele: autoritățile administrative autonome sunt prevăzute în art. 51 alin. (1) din Cod; sunt autorități ale administrației publice centrale; activitatea acestora este supusă controlului Parlamentului, în condițiile legilor lor de înființare, organizare și funcționare și nu se află în raporturi de subordonare față de Guvern, ministere sau organele de specialitate ale acestora (art. 69 din Codul administrativ al României).

³ V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a XII-a, revăzută și actualizată, p.190.

⁴ E.I.Moșiu, *Trăsăturile caracteristice autorităților administrative autonome în RDP nr. 2/2008*, pp. 51-62.

⁵ R.N.Petrescu, *Drept administrativ, op.cit.*, p. 127.

⁶ V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a XII-a, revăzută și actualizată, p. 202.

⁷ D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, ed. a 5-a, Vol. I, p. 228.

⁸ E. Bălan, *Instituții administrative, op.cit.*, p. 91.

2.1. Raporturile autorităților administrative autonome cu Parlamentul

De esența statutului autorităților administrative autonome, astfel cum rezultă și din definiția reglementată în Codul administrativ, este că ele se află sub controlul Parlamentului, nu sunt subordonate acestuia. De altfel, nici nu ar putea fi subordonate, deoarece caracterul lor autonom exclude subordonarea. Parlamentul este și cel care le numește conducerea, urmând procedura specifică reglementată de legea specială în baza căreia autoritatea centrală autonomă s-a înființat, se organizează și funcționează⁹. În viziunea aceleiași autoare, un alt element care caracterizează autoritățile administrative autonome, respectiv înființarea acestora prin lege organică, rezultă tot din statutul lor autonom, care le sustrage oricărei subordonări, dar le plasează sub controlul Parlamentului, care este organul reprezentativ suprem al poporului român.

Într-o altă opinie, autoritățile administrative autonome cunosc o anumită dependență numai față de Parlament, dependență care se manifestă prin numirea organelor unipersonale sau colegiale de conducere, dar și faptului că sunt supuse controlului parlamentar, care se concretizează prin prezentarea de rapoarte anuale sau ori de câte ori este nevoie¹⁰. Însă dependența autorităților administrative autonome are un caracter direct, spre deosebire de ministere care răspund în fața Parlamentului, prin intermediul Guvernului¹¹.

Prin intermediul rapoartelor, Parlamentul ia cunoștință de aspecte din activitatea acestor autorități care se reflectă în conținutul acestora, ceea ce se apreciază că reprezintă un control parlamentar modern, indirect, asupra activității acestor autorități publice. Rapoartele autorităților centrale autonome nu se aprobă de către Parlament, ele se prezintă, pot exista dezbateri cu privire la conținutul lor, pot fi exprimate poziții critice, pentru că Parlamentul este un organ politic, format din putere și opoziție, care are și rolul de organ reprezentativ al poporului român și este unica autoritate legiuitoare a țării¹².

2.2. Raporturile autorităților administrative autonome cu Guvernul, ministerele și organele de specialitate ale acestora

Ultima trăsătură care rezultă din definiția autorităților administrative autonome, respectiv faptul că acestea nu se află în raporturi de subordonare față de Guvern, de ministere sau față de organele de specialitate ale acestora a fost considerată în doctrină ca fiind caracteristica principală a statutului lor, autonomia excluzând orice formă de subordonare. Aceste autorități sunt organizate și își desfășoară activitatea ca și celelalte organe ale administrației publice locale, cu deosebirea că ele funcționează (independent) autonom și nu au organe ierarhic superioare¹³.

Un alt aspect al raporturilor dintre autoritățile administrative autonome și Guvern este prevăzut în mod expres de art. 27 din Codul administrativ, în cadrul capitolului care reglementează atribuțiile Guvernului, prin preluarea integrală a art. 29 din Legea nr. 90/2001, potrivit căruia: "Guvernul se află în raporturi de colaborare cu autoritățile administrative autonome." Deși menționată ca o dispoziție importantă a Codului administrativ, totuși se atrage atenția asupra conținutului reglementării, dat fiind că este un truism al dreptului public

⁹ V. Vedinaș, Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative, Ediția a III-a revăzută și adăugită, p. 97-98.

¹⁰ T. Drăganu, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, Vol. II, p. 327.

¹¹ R.N.Petrescu, Drept administrativ, p. 129.

¹² V. Vedinaș, Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative, Ediția a III-a revăzută și adăugită, p. 100-101.

¹³ V.Prisăcaru, Tratat de drept administrativ român, Partea generală, Ed. a 3-a, p. 191.

faptul că autonomia exclude subordonarea, astfel încât raporturile între cele două categorii nu pot fi decât de colaborare¹⁴.

3. Conducerea și personalul autorităților administrative autonome

3.1. Conducerea autorităților administrative autonome

Numirea și eliberarea din funcție a conducerii autorităților administrative autonome se fac de către Parlament, în condițiile prevăzute de legea de înființare a acestora¹⁵. În condițiile în care, până la data intrării în vigoare a Codului administrativ, nu a existat o prevedere cu caracter normativ care să stabilească obligativitatea numirii în funcție a conducerii autorităților administrative autonome numai de către Parlament, conținutul art. 71 stabilește încă o trăsătură a statutului juridic al acestor autorități în mod expres, deși separat de textul prin care este reglementată definiția autorităților administrative autonome (art. 69). Acest lucru pune capăt unei practici deosebit de variate privind numirea și eliberarea din funcție a persoanelor care asigură conducerea autorităților administrative autonome și reprezintă un început bun pentru realizarea unui cadru legal general în acest sens, un aspect deloc de neglijat și urgent, de exemplu, fiind reglementarea cât mai curând a procedurii necesare punerii în aplicare a acestui cadru normativ.

În ceea ce privește categoria de personal căreia îi aparțin persoanele care asigură conducerea autorităților administrative autonome, Codul face această precizare în articolul următor, în care menționează că, prin legea de înființare a autorităților respective, se stabilesc și categoriile de personal din autoritățile administrative autonome.

Din coroborarea mai multor articole din Cod, precum art. 59, art. 73, deducem că persoanele care asigură conducerea autorităților administrative autonome pot avea și rang de ministru, secretar de stat sau subsecretar de stat, fiind asimilați rangului acestor demnitari din punctul de vedere al statutului lor juridic, cu tot ce presupune acesta, potrivit legislației în vigoare¹⁶. Ceea ce nu exclude însă posibilitatea ca unii dintre aceștia să nu fie demnitari și să aparțină celorlalte categorii de personal care își desfășoară activitatea în administrația publică. Doctrina însă a preferat să ia în considerare numai varianta asimilării demnitarilor, deși, pe de o parte, în practică regăsim diverse soluții, iar pe de altă parte chiar prevederile Codului conduc la interpretarea menționată mai sus.

Cu structură colegială sau unipersonală, cu denumiri diverse: guvernator, președinte, vicepreședinte, plenul autorității, consiliu de administrație, consiliu, colegiu, consiliu director, secretar general etc., de esența acestor conducători ai autorităților administrative autonome este neutralitatea lor politică¹⁷, neputând fi membri ai partidelor politice, ceea ce asigură caracterul autonom al activității inclusiv față de influența directă a clasei politice asupra autorității a cărei conducere o realizează. Unele dintre legile de înființare a autorităților administrative autonome prevăd în mod expres această interdicție, de exemplu Legea nr.208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, care, în art. 101 alin. (4) prevede obligativitatea președintelui și a vicepreședinților de a fi apolitici, majoritatea nu prevăd însă această interdicție.

¹⁴ V. *Vedinaș*, Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative, Ediția a III-a revăzută și adăugită, p. 60.

¹⁵ art. 71 din Codul administrativ al României.

¹⁶ V. *Vedinaș*, Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative, Ediția a III-a revăzută și adăugită, p. 99.

¹⁷ V. *Vedinaș*, Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative, Ediția a III-a revăzută și adăugită, p. 99.

3.2. Statutul personalului autorităților administrative autonome

În ceea ce privește categoriile de personal din cadrul autorităților administrative autonome, articolul 72 al Codului administrativ prevede, cu caracter de noutate, o reglementare unică, cu caracter general totuși, ca trăsătură a statutului personalului autorităților administrative autonome. Fiecare lege organică prin care se înființează o asemenea autoritate trebuie să stabilească și categoriile de personal din autoritatea respectivă dar cu respectarea legii. În condițiile în care Codul administrativ reglementează cadrul general privind statutul personalului din cadrul autorităților administrației publice (art. 1), administrația publică centrală de specialitate este formată, alături de alte autorități, și din autoritățile administrative autonome (art. 51 alin. (1)) iar Partea a VI-a reglementează normele generale privind și regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și autoritățile administrative autonome, precum și regimul specific al personalului contractual din aceste autorități (art. 365), condiția prevăzută de articolul 72 ar trebui totuși completată și cu "*respectarea prevederilor prezentului Cod*".

Astfel, potrivit prevederilor Codului administrativ, în cadrul autorităților administrative autonome, ca și în cadrul celorlalte autorități ale administrației publice centrale și locale, își desfășoară activitatea mai multe categorii de personal, din punct de vedere al statutului juridic: a) persoane care îndeplinesc diferite demnități publice, în care au fost alese sau numite și al căror statut este reglementat prin diferite acte normative: Președintele României- președintele de drept al CSAT, miniștri, secretari de stat, subsecretari de stat, precum și președinți, vicepreședinți, consilieri, guvernatori, directori, inspectori etc, asimilați primelor trei demnități, potrivit Constituției, Codului administrativ și legilor de înființare, organizare și funcționare ale autorităților administrative autonome; b) personal contractual, al cărui statut juridic este reglementat de Codul administrativ, Titlul III al Părții a VI-a, care se completează cu legislația muncii, în primul rând Codul muncii, cu modificările și completările ulterioare; c) funcționari publici, al căror statut general este reglementat prin Codul administrativ, Partea a VI-a, precum și prin alte legi care reglementează statute juridice specifice aplicabile diferitelor categorii de funcționari publici; d) persoane care sunt manageri publici și își desfășoară activitatea în baza unui contract de management, în domeniul sănătății, culturii sau în alte domenii. Dispoziții privind această categorie de personal regăsim în Codul administrativ, Titlul III al Părții a VI-a, referitor la personalul contractual din autoritățile și instituțiile publice, noțiunea de personal contractual incluzând atât titularii unui contract de muncă, dar și pe cei ai unui contract de management¹⁸.

4. Actele autorităților administrative autonome

În ceea ce privește actele pe care autoritățile administrative autonome le emit sau le adoptă, Codul nu le precizează denumirea, așa cum face la actele celorlalte organe ale administrației centrale de specialitate în art. 57 (ordine și instrucțiuni), trimițând la legea prin care se organizează și funcționează, unde să se facă astfel de precizări. Ele pot avea caracter normativ, caz în care se publică obligatoriu în Monitorul Oficial, cu excepțiile prevăzute de lege, sau caracter individual. Deși textul nu mai prevede, înțelegem că acestea din urmă se comunică celor interesați¹⁹.

¹⁸ V. Vedinaș, Drept administrativ, Ed. a XII-a, revăzută și actualizată, p. 303.

¹⁹ V. Vedinaș, Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative, Ediția a III-a revăzută și adăugită, p. 100.

În completarea acestor prevederi, deși nu se face trimitere la acest act normativ, Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative stabilește în art. 3 alin. (2): "Normele de tehnică legislativă se aplică, în mod corespunzător, și la elaborarea și adoptarea proiectelor de ordine, instrucțiuni și de alte acte normative emise de conducătorii organelor administrației publice centrale de specialitate". Prin Decizia nr. 420/2019 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru completarea art. 10 din Legea nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar, Curtea Constituțională a menționat câteva dintre aceste prevederi: "*Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care: a) proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune*"; "*În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative*"; "*Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie*"; "*Dispozițiile de fond cuprind reglementarea propriu-zisă a relațiilor sociale ce fac obiectul actului normativ*". CCR a admis excepția de neconstituționalitate, constatând: "*Articolul unic [cu referire la art. 10 alin. (1¹) lit. a) teza întâi din Legea nr. 7/2006] al legii instituie atât un paralelism legislativ în privința lipsei situației de incompatibilitate între funcția publică parlamentară și funcția de membru al consiliului de administrație al Regiei Autonome "Monitorul Oficial", cât și - în privința celorlalte ipoteze ale sale - o reglementare imprecisă și necorelată cu ansamblul legislației, ceea ce determină caracterul său inaplicabil, lipsit practic de conținut normativ."* (par. 58)

Legea menționată conține și un capitol distinct, intitulat "*Norme cu privire la ordinele, instrucțiunile și celelalte acte normative emise de conducătorii ministerelor și ai altor organe ale administrației publice centrale de specialitate sau de autoritățile administrative autonome. Actele date în executarea unui act normativ*" (Cap. VIII). Potrivit dispozițiilor conținute în acest capitol, ordinele cu caracter normativ, instrucțiunile și alte asemenea acte ale conducătorilor ministerelor și ai celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate sau ale autorităților administrative autonome se emit numai pe baza și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului. În formula introductivă a acestor acte normative vor fi cuprinse toate temeiurile juridice prevăzute în textul legii. Formula introductivă constă într-o propoziție care cuprinde denumirea autorității emitente și exprimarea hotărârii de luare a deciziei referitoare la emiterea sau adoptarea actului normativ respectiv. În cazul acestor acte, formula introductivă cuprinde autoritatea emitentă, denumirea generică a actului, în funcție de natura sa juridică, precum și temeiurile juridice pe baza și în executarea cărora actul a fost emis²⁰. Sfera reglementării trebuie să fie limitată strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise iar termenul de emitere, dacă nu există un termen prevăzut de actul superior sau, după caz, va fi un termen util care să facă posibilă aducerea lor la îndeplinire (art. 78 și art. 79).

Pe de altă parte, diferența dintre diferitele categorii de acte nu este pur terminologică, ea prezintă elemente de fond. Astfel, prin intermediul instrucțiunilor se stabilesc reguli generale în ramura care intră în competența organului central de specialitate pentru structurile subordonate acestuia. Ordinele sunt acte administrative prin intermediul cărora conducătorii organelor centrale de specialitate rezolvă probleme curente și concrete, care pot avea caracter normativ sau individual. Hotărârile sunt o categorie de acte administrative care emană de la autoritățile administrației centrale de specialitate și, de asemenea, pot avea caracter normativ sau individual²¹. Circularele sunt acte cu caracter explicativ și de îndrumare cu privire la modul

²⁰ D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, Ed. a V-a, Vol. I, p.229.

²¹ V. Vedinaș, *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*, Vol. I, p.280-281.

în care trebuie să se desfășoare unele activități, iar rezoluțiile sunt acte prin care se soluționează probleme concrete²².

Un aspect deosebit de important este și cel al efectelor pe care le produc actele autorităților administrative autonome, Curtea Constituțională amendând deja nemenționarea acestora. Astfel, prin Decizia CCR nr. 908/2020, "referitor la critica privind lipsa de precizie a textului de lege criticat, Curtea, aplicând considerentele sale de principiu rezultate din jurisprudența menționată la paragraful 50 al prezentei decizii, constată că textul criticat conține neclarități de natură a conduce la neaplicarea lui, din moment ce legea nu prevede efectele actului emis de Comitetul de reglementare. Din interpretarea sistematică a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009 rezultă cu claritate că deciziile președintelui sunt acte administrative care pot fi atacate în contencios administrativ. În schimb, în ceea ce privește hotărârile Comitetului de reglementare, legea nu prevede care sunt efectele acestora și dacă se pot ataca în contencios administrativ. Cu alte cuvinte, nu se poate deduce natura juridică a hotărârilor Comitetului de reglementare. Prin urmare, dispozițiile art. I pct. 2 [cu referire la art. 11¹ alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009] din Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009 sunt contrare prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție" (par. 66)

5. Concluzii și propuneri de lege ferenda

În ceea ce privește apariția, în angrenajul instituțional al statelor, inclusiv în România, a autorităților administrative autonome, în doctrină procesul este evocat prin termenul de *agentificare* și explicat prin nevoia de armonizare legislativă și instituțională a statelor aflate în proces de integrare în Uniunea Europeană. În acest sens, valurile recente de extindere a UE au contribuit în mare măsură la *agentificarea* noilor state membre, deși instituții publice independente sau autonome au existat în aceste țări chiar înainte de aderarea lor la organizația supranațională²³.

Tot din exces de zel, deși Codul alocă, în mod special, autorităților administrative un titlu cu această denumire în cadrul Părții a II-a. *Administrația publică centrală*, pe de o parte, acest titlu este format numai din șase articole, neavând în componența sa capitole sau secțiuni²⁴, pe de altă parte majoritatea reglementărilor sunt preluate din Constituție și se regăsesc, sub aceeași formă, și în conținutul altor reglementări din Cod.

Pe de altă parte, reglementarea în mod expres a definiției autorităților administrative autonome prin Codul administrativ reprezintă un element de noutate precum și un demers firesc, având în vedere specificul actului normativ. Dincolo de aspectele de formă, caracterul unitar al reglementărilor privind trăsăturile caracteristice ale statutului acestor autorități oferă atât legiuitorului cât și practicienilor din dreptul administrativ cadrul legal pentru o mai bună aplicare a acestor reglementări, eliminând eventualele probleme care pot apare din interpretarea diferită a normelor constituționale, insuficiente față de numărul din ce în ce mai mare al acestor autorități, precum și față de varietatea deosebită a modalităților de organizare și funcționare ale acestora

Ca propunere *de lege ferenda*, având în vedere nenumăratele contradicții dintre prevederile legilor de înființare ale numeroaselor autorități administrative autonome înainte de intrarea în vigoare a Codului administrativ, unele constatate de către Curtea Constituțională, ca fiind

²² C. Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, p.372; D. Brezoianu, *Drept administrativ. Partea specială*, p.97.

²³ E.S.Tănăsescu, *The impact of accountability agencies on the UE*, în B.Iancu, E.S.Tănăsescu, "Governance and Constitutionalism", p.85.

²⁴ V. Vedinaș, *Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative*, Ediția a III-a revăzută și adăugită, p. 97.

soluții contrare textelor constituționale, este necesar a se reglementa situația aplicării noii reglementări introduse de Cod și pentru autoritățile deja înființate, în sensul în care, de exemplu, la încetarea mandatelor celor aflați în exercitarea funcțiilor de conducere, să se aplice reglementarea din Cod, soluție care s-a aplicat deja în ceea ce privește mandatul aleșilor locali. Tot ca propunere *de lege ferenda*, se impune alinierea reglementărilor legale corespunzătoare personalului din autoritățile administrative autonome înființate înainte de intrarea în vigoare a Codului administrativ, astfel încât să li se aplice principiile, regulile și normele generale aplicabile celor care desfășoară activități de administrație publică.

Cu speranța că intenția laudabilă a legiuitorului de a crea un cadru normativ unitar în ceea ce privește înființarea, organizarea și funcționarea autorităților administrative autonome va fi continuată prin apariția cât mai curând a Codului de procedură administrativă, în cadrul căruia să fie incluse și îmbunătățite normele tehnice de elaborare a actelor administrative, precum și a jurisprudenței Curții Constituționale referitoare la actele autorităților administrative autonome, până la intrarea în vigoare a acestora, *de lege ferenda*, propunem menționarea trimiterii la Legea nr. 24/2000 în cuprinsul art. 74 și clarificarea aspectelor privind celelalte categorii de acte și operațiuni prin care se materializează activitatea acestor autorități.

BIBLIOGRAFIE

1. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial nr. 555 din 5 iulie 2019.
2. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Ed. a 5-a, Vol. I, Ed. C.H.Beck, București, 2020
3. E. Bălan, Instituții administrative, Ed. C.H.Beck, București, 2008.
4. D. Brezoianu, Drept administrativ. Partea specială, Ed. Universității Titu Maiorescu, București, 2002.
5. M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, Constituția României, comentată și adnotată, Ed. R.A. "Monitorul Oficial", București, 1992
6. T. Drăganu, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, Vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998.
7. B.Iancu, E.S.Tănăsescu, "Governance and Constitutionalism", Routledge, Londra și New York, 2019.
8. C. Manda, Drept administrativ. Tratat elementar, Ed. Lumina Lex, București, 2001
9. E.I.Moșiu, Trăsăturile caracteristice autorităților administrative autonome în RDP nr. 2/2008, Ed. C.H.Beck, București.
10. R.N.Petrescu, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, București, 2009.
11. V.Prisăcaru, Tratat de drept administrativ român, Partea generală, Ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, București, 2002.
12. I.Vida, Puterea executivă și administrația publică, Ed. R.A. "Monitorul Oficial", București, 1994.
13. V. Vedinaș, Tratat teoretic și practic de drept administrativ, Vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2018.
14. V. Vedinaș, Drept administrativ, Ed. a XII-a, revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2020..
15. V. Vedinaș, Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative, Ediția a III-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2021.

RĂSPUNDEREA JURIDICO-PENALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI DIN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA ÎN LUMINA JURISPRUDENȚEI INSTANȚELOR CONSTITUȚIONALE

Av., Drd. **Ioan Dumitru APACHIȚEI**¹
Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași
ioandumitruapachitei@gmail.com
Av. **Robert DAMASCHIN**²
Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași
damaschinrobert10@gmail.com

Rezumat

Constituționalizarea dreptului penal reprezintă unul dintre mecanismele statului de drept, acest demers producând efecte la nivelul legislației infraconstituționale din România și Republica Moldova. Testul de drept comparat de la nivelul jurisprudenței constituționale are rolul de a demonstra evoluția reglementărilor din materia dreptului penal care vizează funcționarii publici. Acest demers se fundamentează pe jurisprudența relevantă a celor două curți constituționale, în raport de evoluțiile legislative incidente.

Fenomenul infracționalității în rândul funcționarilor publici reprezintă o problemă majoră pentru orice stat, incriminarea faptelor care aduc atingere valorilor sociale aferente este de natură să reflecte interesul pe care legiuitorul îl are în raport de buna organizare și funcționare a administrației publice în raporturile cu cetățenii.

Beneficiul exercitării funcției publice în acord cu valorile sociale protejate prin intermediul normelor de drept penal se răsfrânge în mod necesar în ansamblul structurilor societății democratice.

Obiectivele prezentului studiu vizează tratarea într-o manieră comparativă a incriminărilor incidente funcționarilor publici în raport de jurisprudența constituțională din cele două state. Astfel, se poate realiza o raportare la valorile europene și la dreptul continental, respectiv unele necesități care vizează tehnica legislativă și politica penală din cele două state.

Cuvinte cheie: constituționalitate, administrație publică, forme de răspundere, previzibilitatea legii

LA RESPONSABILITÉ JURIDIQUE PÉNALE DES FONCTIONNAIRES DE ROUMANIE ET DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDAVIE DANS LA LUMIÈRE DE LA JURISPRUDENCE DES INSTANCES CONSTITUTIONNELLES

Résumé

La constitutionnalisation du droit pénal représente l'un des mécanismes de l'Etat de droit, cette démarche produisant des effets au niveau de la législation infra-constitutionnelle de Roumanie et de République de la Moldavie. Le test de droit comparé au niveau de la jurisprudence constitutionnelle a le

¹ Avocat în cadrul Baroului Iași, doctorand al Facultății de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași.

² Avocat în cadrul Baroului Iași, masterand al Facultății de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași.

rôle de démontrer l'évolution des réglementations du droit pénal visant les fonctionnaires. Cette démarche s'appuie sur la jurisprudence relevante des deux cours constitutionnelles, par rapport aux évolutions législatives incidentes.

Le phénomène de l'infractionnalité parmi les fonctionnaires représente un problème majeur pour tout Etat, l'incrimination des faits portant atteinte aux valeurs sociales correspondantes à la capacité de refléter l'intérêt du législateur par rapport à la bonne organisation et au bon fonctionnement de l'administration publique dans ses rapports avec les citoyens.

Le bénéfice de l'exercice de la fonction publique en accord avec les valeurs sociales protégées à travers les normes de droit pénal influe nécessairement sur l'ensemble des structures de la société démocratique.

Les objectifs de la présente étude visent à traiter de façon comparée les incriminations incidentes aux fonctionnaires par rapport à la jurisprudence constitutionnelle des deux Etats. Ainsi, peut-on se rapporter aux valeurs européennes et au droit continental, respectivement à certains besoins visant la technique législative et la politique pénale des deux Etats.

Mots-clés: constitutionnalité, administration publique, formes de responsabilité, la prédictibilité de la loi.

LEGAL AND CRIMINAL LIABILITY OF CIVIL SERVANTS IN ROMANIA AND THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE LIGHT OF THE JURISPRUDENCE OF THE CONSTITUTIONAL COURTS

Abstract

The constitutionalization of criminal law is one of the mechanisms of the rule of law, this approach producing effects towards the infra-constitutional legislation in Romania and the Republic of Moldova. The comparative law test at the level of constitutional jurisprudence has the role of demonstrating the evolution of the regulations on criminal law concerning civil servants. This approach is based on the relevant jurisprudence of the two constitutional courts, in relation to the applicable legislative developments.

The phenomenon of crime among civil servants is a major problem for any state, the criminalization of the actions that affect the related social values is likely to reflect the interest of the legislator in the organization and functioning of public administration in regard with citizens.

The benefit of exercising public office in accordance with the social values protected by the criminal law is necessarily reflected in all structures of a democratic society.

The objectives of this study are to treat in a comparative manner the incriminations of civil servants related to the constitutional jurisprudence of the two states. Thus, it is possible to make a reference to the European values and to the continental law, respectively some needs that concern the legislative technique and the criminal policy of the two states.

Keywords: constitutionality, public administration, forms of liability, predictability of the law

1. Confluența formelor de răspundere a funcționarilor publici

Răspunderea juridică a funcționarului public este incidentă în ipoteza săvârșirii cu vinovăție a unei fapte ilicite în exercitarea atribuțiilor de serviciu sau în legătură cu acestea³. Incidența

³ D.C. Măță, *Drept administrativ*, ed. a III-a, Vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2021, p. 396.

formelor de răspundere a funcționarilor publici presupun atingerea următoarelor scopuri: represiv, sancționator, preventiv și educativ⁴.

Se remarcă faptul că atât legislația Republicii Moldova, cât și a României consacră în mod expres formele de tragere la răspundere a funcționarului public, cu unele deosebiri pe care le vom prezenta succint. Astfel, art. 56 din Legea nr. 158/2008 *cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*⁵ din Republica Moldova, stabilesc că în cazul încălcării „îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravențiile sau infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției, funcționarul public poartă răspundere disciplinară, civilă, administrativă, penală, după caz”. Într-o abordare similară, art. 490 din Codul administrativ al României (O.U.G. nr. 57/2019⁶) se reglementează tipurile de răspundere incidente în ipoteza încălcării, cu vinovăție, de către funcționarii publici a îndatoririlor de serviciu, astfel, putându-se „atrage răspunderea administrativă, civilă sau penală”. O primă distincție relevă faptul că legiuitorul român califică răspunderea disciplinară ca o specie a răspunderii administrative⁷. Asupra acestui aspect, în doctrină s-a argumentat necesitatea ca în legislația Republicii Moldova să fie reglementate următoarele forme de răspundere a funcționarului public: administrativă, contravențională și penală⁸. Ca element de similitudine, ambele legislații reglementează faptul că dispozițiile din dreptul administrativ vor fi completate cu reglementările de drept civil, administrativ sau penal⁹.

Mai trebuie evidențiat sensul noțiunii de funcționar public astfel cum acesta este utilizat în dreptul administrativ, respectiv în dreptul penal. În acest sens, doctrina română a apreciat că sensul noțiunii de funcționar public utilizat de legiuitorul penal excede celui utilizat în materia dreptului administrativ, pe de o parte pentru că sfera relațiilor sociale este mai extinsă, iar pe de altă parte pentru că valorile sociale ce transcend ramura dreptului penal necesită mijloace mai bune de a fi protejate¹⁰. Opinia citată se fundamentează pe Decizia CCR nr. 2/2014¹¹ în care instanța a apreciat că „Semnificația noțiunii de funcționar public din dreptul penal nu este echivalentă cu cea de funcționar din dreptul administrativ (...) potrivit legii penale, noțiunile de „funcționar public” și de „funcționar” au un înțeles mai larg decât acela din dreptul administrativ, datorită atât caracterului relațiilor sociale apărute prin incriminarea unor fapte socialmente periculoase, cât și faptului că exigențele de apărare a avutului și de promovare a intereselor colectivității impun o cât mai bună ocrotire prin mijloacele dreptului penal. În doctrină s-a mai arătat că, în legea penală, funcționarul este definit exclusiv după criteriul funcției pe care o deține sau, cu alte cuvinte, dacă își exercită activitatea în serviciul unei unități determinate prin legea penală, supus unui anumit statut și regim juridic. (...) Așa fiind, legea

⁴ V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a XII-a, Ed. Universul Juridic, București, 2020, p. 331. Semnalăm cu titlu de exemplu că în jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova s-a făcut referire doar la funcția educativă și cea preventivă privind forma răspunderii penale și a aceleia disciplinare, în acest sens, a se vedea para. 75 din Hotărârea nr. 24 din 14 septembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova 369 – 378 din 28 octombrie 2016.

⁵ Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230 – 232 din 23.12.2008

⁶ Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 555 din 05 iulie 2019.

⁷ În acest sens, a se vedea art. 492 din Codul administrativ român.

⁸ Natalia Saitarlî, *Răspunderea juridică a funcționarilor publici în Republica Moldova*, în Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul, Științe Sociale, nr. 2 (6)/2017, p. 30.

⁹ În acest sens, a se vedea art. 76 din Legea nr. 158/2008 și art. 367 din Codul administrativ.

¹⁰ L.V. Lefterache în G. Bodoroncea, V. Cioclei, I. Kuglay, L.V. Lefterache, T. Manea, I. Nedelcu, F.-M. Vasile, *Codul penal. Comentariu pe articole*, ed. a 2 - a, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 498 și D.C. Măță, *op. cit.*, p. 402.

¹¹ Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 71 din 29 ianuarie 2014.

penală face trimitere la noțiunea de „autorități publice”, care, potrivit dispozițiilor titlului III din Constituția României, are în sfera sa de cuprindere, pe lângă organele administrației publice (centrale de specialitate și locale), și Parlamentul, Președintele României, Guvernul, precum și autoritatea judecătorească (instanțele judecătorești, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii)”. În completarea acestui raționament pledează și o decizie mai veche a Curții Constituționale a României prin care s-a reținut că legiuitorul are libertatea de a utiliza aceeași termeni, dar cu un sens diferit, în funcție de obiectul de reglementare a actului normativ, deși acest procedeu poate crea unele dificultăți în interpretarea dispozițiilor legale. Astfel, în decizia precizată s-a reținut că „nu se poate admite nici susținerea că prin definirea în Codul penal a noțiunii de funcționar public s-au încălcat dispozițiile art. 72 alin. (3) lit. i) din Constituție, deoarece obiectul de reglementare al Codului penal nu îl constituie statutul funcționarilor publici, ci stabilirea infracțiunilor, a pedepselor și a condițiilor de tragere la răspundere penală a celor care comit infracțiuni”¹².

2. Aspecte teoretice generale privind răspunderea funcționarului public

Materia răspunderii funcționarului public a reprezentat de-a lungul consolidării instituțiilor de drept un element față de care literatura de specialitate a manifestat un interes perpetuu și care s-a dezvoltat, atât în raport cu normele de drept preexistente, cât și în raport cu tendințele de la nivel european. Într-o primă etapă, vom proceda la analiza tipurilor de răspundere a funcționarului public, din România, ulterior acestei analize schematice, trasând liniile comparative cu materia răspunderii funcționarului public de la nivelul Republicii Moldova.

Un prim element asupra căreia se va opri prezenta analiză este legat de analiza la nivel conceptual a funcționarului public și a răspunderii juridice. Funcționarul public la nivelul legislației din Republica Moldova este identificat ca fiind acea persoană fizică ce este numită în condițiile legii într-o funcție publică (art. 2 din Legea 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public¹³). Funcția publică este definită în același act normativ, ca reprezentând ansamblul atribuțiilor și obligațiilor ce sunt stabilite în baza unei legi având drept scop realizarea prerogativelor de putere publică. Drept urmare, funcționarul public din perspectivă doctrinară a fost identificat ca fiind persoana ce ocupă o funcție de stat, care este remunerată și care dispune de ranguri și grade, în raport cu cadrul și principiile legislative¹⁴.

La nivelul legislației din România, funcționarul public este conceptualizat în mod similar cu funcționarul public din Republica Moldova, fiind considerat ca o persoană numită, cu respectarea condițiilor legii, într-o funcție publică, iar în funcție de categoria din care face parte, ei iau decizii și/sau desfășoară activități cu caracter tehnic pentru a asigura continuitatea funcționării în interes public general a autorităților sau instituțiilor publice.

În esență, conceptualizarea termenului de răspundere juridică a primit o definiție legală, astfel că dispozițiile art. 563 din Codul Administrativ român¹⁵, statuează faptul că răspunderea juridică este o formă a răspunderii sociale stabilite de către stat, ca urmare a încălcării unor norme de drept prin intermediul unui fapt ilicit și care are drept urmare suportarea consecințelor corespunzătoare de către cel care este vinovat prin folosirea forței coercitive a statului în vederea restabilirii ordinii de drept care a fost lezată.

¹² Decizia CCR nr. 176/2002, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 542 din 24 iulie 2002.

¹³ Legea 158/2007 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232.

¹⁴ V. Guțuleac, N. Plăcintă, *Serviciul public, funcția publică și funcționarul public*, în *Analele Științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare” a M.A.I. al Republicii Moldova, Științe Socioumane*, p. 17.

¹⁵ Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din data de 05 iulie 2019.

Cadrul normativ general cu privire la răspunderea funcționarului public din România, diferă în funcție de tipul de răspundere la care ne raportăm. Astfel, funcționarul public poate răspunde din punct de vedere penal, civil și administrativ. Răspundere penală a funcționarului public are la bază, astfel cum a reținut literatura de specialitate¹⁶, principiul legalității incriminării, care presupune că pentru a fi angajat acest tip de răspundere este indispensabil ca faptele comise de către funcționar să fie prevăzute în mod expres drept infracțiuni. În cazul în care o faptă care a fost sesizată ca fiind abatere disciplinară și face și obiectul unei infracțiuni, procedura răspunderii de tip administrativ-disciplinar se va suspenda, până la soluționarea respectivei cauze, astfel cum indică art. 571 Cod administrativ. Conchidem cu privire la răspunderea juridică de natură penală prin a expune faptul că literatura de specialitate a trasat ideea generală că răspunderea penală intervine atunci când funcționarul public a săvârșit o infracțiune în exercitarea atribuțiilor de serviciu sau în legătură cu o asemenea atribuție¹⁷.

În ceea ce privește răspunderea civilă a funcționarului public, acest tip de răspundere se regăsește consacrat tot în dispozițiile art. 499 din Codul Administrativ. Dispozițiile actului normativ indicat reglementează răspunderea civilă a funcționarului public pentru situația în care s-au creat anumite pagube produse cu vinovăție autorității sau instituției publice în cadrul căreia activează funcționarul public, ori pentru situația nerestituirii în termenul prevăzut de lege a sumelor ce i-au fost acordate în mod necuvenit, precum și în situația în care trebuie să răspundă pentru daunele ce au fost plătite de către autoritatea sau instituția publică, în calitatea sa de comitent, către persoane terțe, în baza unei hotărâri judecătorești ce a devenit definitivă.

În cazul răspunderii civile ca urmare a plății daunelor de către autoritatea sau instituția publică unei terțe persoane, instituția răspunzând în calitate de comitent, s-a reținut că izvorul acestei răspunderi este dat de art. 52 din Constituția României, potrivit căruia persoana care este vătămată într-un drept sau interes legitim al său, prin intermediul unui act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, poate solicita obținerea recunoașterii dreptului pe care îl pretinde sau poate solicita anularea actului, precum și repararea pagubei produse¹⁸.

Tot cu privire la răspunderea civilă a funcționarului public, doctrina a reținut că pentru a fi recuperate sumele ce fac obiectul acestui tip de răspundere, autoritatea sau după caz instituția publică în cadrul căreia activează funcționarul public poate emite o dispoziție de imputare sau poate încheia un angajament de plată pentru recuperarea acestor sume¹⁹.

Răspunderea de tip administrativ este un alt tip de răspundere ce poate fi angajată față de funcționarul public. Art. 5 lit. ii) din Codul Administrativ prevede faptul că răspunderea administrativă este acea formă a răspunderii juridice ce presupune un ansamblu ce cuprinde drepturi și obligații de natură administrativă, care sunt consecința săvârșirii unei fapte ilicite prin care se încalcă, de regulă, norme ale dreptului administrativ. În întregul ansamblu al răspunderii administrative, Ordonanța de Urgență a Guvernului 57/2019 prevede și o serie de principii pe care se fundamentează toată procedura tragerii la răspundere administrativă și care sunt indispensabile acestui proces. Art. 567 ce poartă însăși denumirea marginală de

¹⁶ Ș. Dumitrache, *Unele considerații privind cumulul răspunderii disciplinare cu răspunderea penală*, în Revista Tribuna Juridică, Vol. I, nr. 2/2011, p. 177.

¹⁷ G. Costachi, D. Cozma, *Răspunderea penală a judecătorilor din România pentru infracțiuni contra justiției*, în Revista Legea și Viața, octombrie 2018, p. 4.

¹⁸ D.C. Mâță, *Drept Administrativ*, Volumul I, Ediția a III-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2021, pp. 401-402.

¹⁹ V. Vedinaș, *Drept Administrativ*, Volumul I, Ediția a XII-a, revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2020, p. 335.

„Principiile răspunderii administrative” consacră trei principii, respectiv principiul legalității răspunderii principiul justeții sau proporționalității răspunderii și principiul celerității.

Principiul legalității răspunderii administrative presupune faptul că acest tip de răspundere nu poate opera decât în cadrul legal stabilit și în condițiile prevăzute de lege, și în mod indubitabil în raport cu procedurile specifice la nivelul autorităților investite în acest scop. Cu referire la cel de-al doilea principiu, respectiv principiul justeții sau proporționalității răspunderii, este de precizat că implicațiile acestuia rezidă în corelarea sancțiunilor aplicate, care trebuie să respecte regula proporționalității în raport de pericolul social al faptei care a fost săvârșite în mod ilicit, și care presupune o întreagă procedură prin individualizarea sa de la *in abstracto*, la *in concreto*. Cel din urmă principiu, dar care are o aplicabilitate la fel de însemnată ca celelalte, este principiul celerității, care presupune că întreaga procedură a răspunderii administrative trebuie să fie caracterizată de rapiditate, iar momentul în care se aplică o sancțiune să nu cunoască o îndepărtare în timp semnificativă față de momentul săvârșirii faptei pentru care a fost sancționat, toate acestea în scopul final de a da eficiență sancțiunilor ce vor fi aplicate, precum și efectului de prevenție pe care trebuie să-l aibă. Mai mult de atât, față de principiile cuprinse de art. 567 din Codul Administrativ, literatura de specialitate²⁰ a reținut faptul că în activitatea comisiei de disciplină, care are competența de cercetare și aplicare a sancțiunilor disciplinare, mai există o serie de principii ce completează acest cadru și care sunt prevăzute de către Hotărârea de Guvern 1344/2007²¹. Aceste principii ce completează principiile generale stipulate în Codul Administrativ, sunt prevăzute de către art. 19 din Hotărârea de Guvern sus-indicată, acestea fiind: prezumția de nevinovăție, garantarea dreptului la apărare, contradictorialitatea, legalitatea sancțiunii, unicitatea sancțiunii și obligativitatea opiniei.

Răspunderea administrativ-disciplinară, în maniera în care a fost consacrată de Codul Administrativ (art. 568) reprezintă un tip al răspunderii administrative ce se angajează ca urmare a săvârșirii unei abateri disciplinare, prin încălcarea de către funcționarul public, fie el demnitar sau asimilat, a îndatoririlor de serviciu, precum și a normelor de conduită față de care are obligația de a le respecta, și care sunt prevăzute de către lege. După cum deja am expus anterior, reiterăm faptul că răspunderea de tip disciplinară are ca fundament de tragere la răspundere o abatere disciplinară. Abaterile disciplinare, în perspectiva Codului Administrativ român, presupun săvârșirea, cu vinovăție, a unei fapte ce poate consta într-o acțiune sau după caz inacțiune care duce la încălcarea obligațiilor ce le revin acestor funcționari publici. Codul Administrativ indică faptul că obligațiile funcționarilor publici care săvârșesc o abatere disciplinară, le revin din raporturile de serviciu sau sunt în legătură cu acest raport de serviciu, afectând totodată statutul socio-profesional și moral al acestora.

Pentru a putea fi aplicată o sancțiune disciplinară este necesar să se procedeze la individualizarea sancțiunii disciplinare. În această direcție, dispozițiile art. 571 din Codul Administrativ sunt utile, în sensul în care stabilesc elementele ce trebuie avute în vedere în această procedura de individualizare. Astfel că, comisia de disciplină ce este chemată să aplice sancțiunea, va avea în vedere cauzele ce au determinat abaterile disciplinare, gravitatea abaterii, consecințele care s-au produs, precum și în raport de persoana funcționarului public, în speță prin analiza comportamentului general în exercitarea atribuțiilor de serviciu, existența unor alte antecedente sau sancțiuni administrativ-disciplinare ce nu au fost radiate.

O subcategorie a răspunderii administrative, este răspunderea administrativ-contravențională. Și în cazul acesteia, actul normativ care consacră această răspundere este

²⁰ D.C. Măță, *op. cit.*, p. 398.

²¹ Hotărârea de Guvern 1344/2007 privind normele de organizare și funcționare a comisiilor de disciplină, Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 768 din data de 13.11.2007.

Codul Administrativ, în art. 572. Răspunderea contravențională a funcționarului public este explicată ca fiind cea care intervine în cazul în care funcționarul public săvârșește o contravenție identificate ca atare prin raportare la legislația specifică în domeniul contravențional. Cadrul general care reglementează răspunderea contravențională la nivelul României este Ordonanța Guvernului 2/2001²². Totodată, pentru a fi antrenată răspunderea contravențională a funcționarului public, este necesar ca contravenție săvârșită de către acesta să fie într-un cadru expres, respectiv în timpul sau în legătură cu sarcinile de serviciu pe care le are²³. În ceea ce privește procedura de aplicare a unei sancțiuni de tip contravențional pentru ca răspunde funcționarul public, de precizat este faptul că o contravenție se constată prin intermediul unui proces-verbal, de către un agent constatator, și totodată, aceasta poate face obiectul unei contestații în fața instanțelor judecătorești. În ceea ce privește sancțiunile ce pot fi aplicate pentru răspunderea contravențională, avem pe de-o parte sancțiuni principale și sancțiuni complementare. Sancțiunile principale sunt reprezentate de avertisment, amendă și prestarea unei activități în folosul comunității²⁴. În ceea ce privește sancțiunile complementare, în raport cu dispozițiile art. 5 din Ordonanța Guvernului 2/2001, acestea sunt confiscarea bunurilor care au fost destinate săvârșirii contravenției sau care au fost folosite sau rezultate din contravenție, închiderea unității, blocarea contului bancar, suspendarea activității agentului economic, retragerea licenței sau avizului pentru anumite activități sau operațiuni, precum și desființarea lucrărilor și aducerea la starea inițială a terenului. Este lesne de înțeles, că în cazul funcționarilor publici care răspund din punct de vedere contravențional, unele dintre sancțiunile complementare sunt prin excelență incompatibile cu specificul funcției publice.

În ceea ce privește cadrul normativ al Republicii Moldova, un prim element incident, este legat de faptul că în acest stat, întreaga activitate a funcționarului public este guvernată de către Codul de conduită a funcționarului public, respectiv Legea nr. 35 din 22.02.2008²⁵. La nivelul României, a existat un Cod de conduită al funcționarului public²⁶ până la intrarea în vigoare a Codului Administrativ în anul 2019. Similar formelor de răspundere de la nivelul României, literatura de specialitate din Republica Moldova a reținut faptul că la bază răspunderii juridice a funcționarului public, se află o faptă ilicită ce a fost săvârșită în timpul sau în legătură cu exercitarea funcției, funcționarii publici având totodată obligația de a respecta legile și toate actele juridice care le sunt aplicabile raporturilor sociale la care participă²⁷.

O altă reglementare la nivelul Republicii Moldova în ceea ce privește răspunderea funcționarului public este reprezentată de Legea 158/2008²⁸ care stabilește norme în ceea ce privește funcția publică și statutul funcționarului public. În art. 56 din Legea 158/2008 găsim un punct de confluență cu legislația românească, în sensul în care este stipulat în mod expres că funcționarul public, poate răspunde pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de

²² Ordonanța Guvernului 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 410 din data de 25.07.2001.

²³ D.C. Măță, *op. cit.*, p. 400.

²⁴ M. Budă, *Răspunderea Contravențională a Unităților Administrativ-Teritoriale în activitatea de gestionare a patrimoniului acestora*, în Revista de Științe Juridice, Codul Civil român între tradiție și reformă la 140 de ani de aplicare, p. 132

²⁵ Legea nr. 25/22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public, Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 74-75.

²⁶ Legea 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarului public, Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1105 din data de 26.11.2004, abrogată prin O.U.G. 57/2019 privind Codul Administrativ

²⁷ N. Saitari, *Răspunderea juridică a funcționarilor publici în Republica Moldova*, în Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul, numărul 2 (6)/2017, p. 29.

conduită, precum și pentru pagubele pricinuite, ori după caz pentru contravențiile sau infracțiunile săvârșite în legătură cu serviciul, disciplinar, civil sau administrativ.

Abaterile disciplinare, cum sunt ele expuse în art. 57 din Legea 158/2008 privind statutul funcționarului public din Republica Moldova, sunt analizate în mod exhaustiv, fiind enumerate, din categoria acestora făcând parte: nerespectarea programului de muncă, absența sau întârzierea nemotivată ori plecare înainte de termenul stabilit în program, intervențiile în favoarea soluționării unor cereri ce excedează cadrul legal, nerespectarea unor cerințe referitoare la păstrarea secretului profesional, refuzul nejustificat de a duce la îndeplinire sarcinile ori îndatoririle de serviciu, neglijență sau tergiversarea în mod repetat a îndatoririlor sale, încălcarea unor obligații sau restricții stabilite de lege, ori a regulilor de organizare și desfășurare a unor concursuri, precum și alte fapte considerate ca fiind abateri disciplinare. În manieră comparativă cu sancțiunile de natură disciplinară care pot fi aplicate funcționarului public din România, art. 58 din legea anterior indicată stabilește ca sancțiuni disciplinare următoarele: avertismentul, mustrarea, mustrarea aspră, suspendarea dreptului de a fi promovată în funcție pe parcursul unei perioade de doi ani, destituirea din funcția publică și retrogradarea în funcție și/sau în grad de calificare. Din acest punct de vedere, tratarea comparativă a acestor sancțiuni cu legislația română, duce la concluzie că nu există diferențe vădite între acestea, ci doar mici nuanțări, de exemplu ca în cazul mustrării și mustrării aspre. Totodată, există la nivelul republicii Moldova reglementări speciale pentru anumite categorii de funcționari publici sau pentru funcționari publici cu statut speciale, cu titlu de exemplu indicăm funcționarii vamali²⁹.

În ceea ce privește răspunderea contravențională a funcționarului public din Republica Moldova, cadrul normativ general, spre deosebire de România, este dat de Codul contravențional al Republicii Moldova³⁰. În mod similar cu legislația din România, funcționarul public din Republica Moldova care săvârșește o contravenție în exercitarea atribuțiilor de serviciu sau în legătură cu acestea, va fi tras la răspundere contravențională, fiind considerat în perspectiva codului contravențional un subiect special al faptei contravenționale.³¹

Răspunderea de natură penală a funcționarului public este reglementată de Codul penal al Republicii Moldova³², precum și prin raportare la cadrul normativ special. Astfel, în capitolul XV al Codului Penal, se reglementează infracțiunile contra bunei desfășurări a activității în sfera publică, fiind incriminate următoarele infracțiuni: art. 324 - Coruperea pasivă, art. 325 - Coruperea activă, art. 326 - Traficul de influență, art. 326¹ - Exercitarea atribuțiilor în sectorul public în situația de conflict de interese, art. 327 - Abuzul de putere sau abuzul în serviciu, art. 328 - Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, art. 329 - Neglijență în serviciu, art. 330¹ - Încălcarea regimului de confidențialitate a informațiilor din declarațiile de avere și interese personale, art. 330² - Îmbogățirea ilicită, art. 332 - Falsul în acte publice, art. 332¹ - Obținerea frauduloasă a mijloacelor din fonduri externe, art. 332² - Delapidarea mijloacelor din fonduri externe, urmând în capitolul XVI o serie de infracțiuni de corupție în sectorul privat, precum luarea de mită, darea de mită, abuzul în serviciu, falsul în documente contabile. Cum facil se poate observa, literatura de specialitate a reținut că în genere, răspunderea de natură penală a unui funcționar public, este o răspundere ce are la bază un

²⁹ A se vedea în acest sens S. Bodlev, *Reflecții asupra răspunderii administrative a funcționarilor vamali (publici) - Aspecte legislative și doctrinare*, în Revista Legea și Viața, august-septembrie 2020.

³⁰ Codul nr. 218 din 24.10.2008 - Codul Contravențional al Republicii Moldova, Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78-84.

³¹ N. Saitarî, *op. cit.*, p 34.

³² Codul nr. 985 din 18.04.2002 - Codul Penal al Republicii Moldova, Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74.

subiect activ calificat, ale cărui caracteristici sunt definite de către legislația penală³³, dar se întâlnesc și o serie de infracțiuni care nu sunt neapărat specifice funcției publice, dar care intră în concurs cu acele infracțiuni săvârșite în serviciu sau de corupție³⁴.

3. Raționamentul Curților Constituționale în privința angajării răspunderii disciplinare și a răspunderii penale a funcționarilor publici

Pornind de la cadrul de reglementare a răspunderii disciplinare în legislațiile celor două state se pot constata o serie de diferențe. Astfel, în Republica Moldova, prin Legea nr. 158/2008 nu se oferă o definiție a răspunderii disciplinare, legiuitorul limitându-se la a enumera cazurile ce constituie abateri disciplinare (art. 57), respectiv tipurile de sancțiuni disciplinare (art. 58). În acest context instanța constituțională a Republicii Moldova a definit răspunderea disciplinară ca „reprezentând încălcarea cu vinovăție de către persoană a îndatoririlor corespunzătoare funcției pe care o deține și a normelor de conduită profesională și civilă prevăzute de lege”³⁵. Abordarea Curții este apropiată de aceea a legiuitorului român, care, prin dispozițiile art. 492 alin. (1) din Codul administrativ, definește răspunderea administrativ-disciplinară ca fiind „încălcarea cu vinovăție de către funcționarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcției publice pe care o dețin și a normelor de conduită profesională și civică prevăzute de lege constituie abatere disciplinară și atrage răspunderea administrativ-disciplinară a acestora”.

Ipoteza privind cumulul răspunderii disciplinare cu cea penală a reprezentat un temei de sesizare a Curții Constituționale a Republicii Moldova. Prilej cu care instanța constituțională a reținut următoarele: „(...) fapte de aceeași natură în materialitatea lor pot constitui fie abateri disciplinare, fie infracțiuni, în funcție de o serie de elemente precum importanța obiectului ocrotirii la un moment dat, împrejurările concrete în care s-a săvârșit fapta, felul și intensitatea vinovăției, urmările faptei, posibilitățile de prevenire a faptelor, elemente care, alături de trăsăturile faptei, concurează la stabilirea diferențiată a gradului de pericol social, determinând în final atât forma de răspundere pe care o angajează, cât și dozarea sancțiunii în interiorul formei de răspundere respective. (...) Curtea reține că, în jurisprudența sa, Curtea Europeană și-a expus poziția asupra domeniului de aplicare a articolului 4 din Protocolul 7 la Convenția Europeană. Astfel, dispozițiile art. 4 din Protocolul 7 nu se aplică în situația concursului ideal de infracțiuni, adică atunci când una și aceeași faptă constituie două infracțiuni distincte (cauza Oliveira vs. Elveția, hotărârea din 30 iulie 1998, §27; cauza Goktan vs. Franța, hotărârea din 2 iulie 2002, §50), după cum textul nu împiedică faptul ca aceeași persoană să facă obiectul, pentru același act, atât al urmăririi penale, cât și al unei alte acțiuni cu caracter diferit, spre exemplu, al unei proceduri disciplinare. (...) Cumulul răspunderii disciplinare cu răspunderea penală este posibil numai dacă fapta săvârșită cu vinovăție de către salariat constituie atât abatere disciplinară, cât și infracțiune. Totodată, această formă de cumul este posibilă fără a se încălca prin aceasta principiul non bis in idem, dat fiind faptul că fiecare dintre normele juridice avute în vedere ocrotesc relații sociale diferite, iar principiul interzice numai aplicarea pentru aceeași faptă ilicită a două sau mai multe sancțiuni de aceeași natură”³⁶. În același sens, doctrina

³³ D. Cozma, *Răspunderea penală a judecătorului pentru unele infracțiuni de serviciu*, în Revista Legea și Viața, ianuarie 2019, p. 31.

³⁴ G. Costachi, D. Cozma, *Răspunderea penală a judecătorului în România și Republica Moldova: Particularități procedurale*, în Revista Legea și Viața, februarie 2020, p. 16.

³⁵ Para. 73 din Hotărârea nr. 24 din 14 septembrie 2016.

³⁶ Para. 78 – 81 din Hotărârea nr. 24 din 14 septembrie 2016. Pentru identitate de raționament, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a reținut și compatibilitatea cumulului răspunderii contravenționale cu răspunderea disciplinară, în acest sens, a se vedea para. 44 din Decizia nr. 44 din 18 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 165 – 176 din 10 iulie 2020.

română, analizând trăsăturile răspunderii disciplinare, admite posibilitatea reținerii acesteia în concurs cu o faptă relevantă penal³⁷.

Pornind de la repererele jurisprudențiale anterior citate, merită evidențiată o decizie de referință a Curții Constituționale a Republicii Moldova, incidentă în raport de tema analizată. Astfel, în cuprinsul Hotărârii nr. 15 din 22 mai 2018³⁸ s-au reținut condițiile de compatibilitate ale concursului dintre răspunderea disciplinară și aceea penală în condițiile evitării unei duble pedepse. Curtea, făcând trimitere la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, cauza *A și B c. Norvegia*, stabilește condițiile de analiză a legăturii substanțiale și temporale dintre cele două forme de răspundere amintite. Instanța constituțională, în cuprinsul para. 56 din hotărârea amintită, mai reține și faptul că „măsura în care procedura administrativă impusă de textul de lege contestat poartă amprenta unei pedepse obișnuite de drept penal reprezintă un factor important. Procedurile combinate pot întruni criteriile complementarității și ale competenței dacă sancțiunile impuse în procedurile care nu sunt clasificate, din punct de vedere formal, drept „penale” sunt unele speciale pentru conduita în discuție și diferă de nucleul dur al dreptului penal. Factorul suplimentar potrivit căruia aceste proceduri nu presupun un grad semnificativ de stigmatizare face mai puțin probabil ca combinarea procedurilor să constituie o sarcină disproporționată pentru persoana acuzată. Dimpotrivă, faptul că procedurile administrative manifestă elemente de stigmatizare care sunt similare cu cele ale procedurilor penale obișnuite sporește riscul ca scopurile sociale urmărite în vederea sancționării conduitei prin proceduri diferite să fie dublate (bis), nu să se completeze reciproc”.

În scopul împiedicării eventualelor situații în care aceeași faptă ar fi calificată ca susceptibilă să atragă deopotrivă răspunderea disciplinară, cât și cea penală, la nivelul legislațiilor naționale s-a reglementat suspendarea procedurii de angajare a răspunderii disciplinare până la soluționarea procesului penal³⁹.

4. Aspecte comparative ale jurisprudenței instanțelor constituționale din România și Republica Moldova în materia infracțiunii de abuz în serviciu

Observarea comparativă a incriminării faptei de abuz în serviciu din cuprinsul art. 327 din Codul penal al Republicii Moldova⁴⁰ și art. 297 din Codul penal român⁴¹ relevă diferențe de

³⁷ V. Vedinaș, *op. cit.*, pp. 332 – 333.

³⁸ Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256 – 265 din 13 iulie 2018.

³⁹ În acest sens, a se vedea art. 492 alin. (9) Cod administrativ român și art. 59 alin. (5) din Legea nr. 158/2008.

⁴⁰ „Articolul 327. Abuzul de putere sau abuzul de serviciu

(1) Folosirea intenționată de către o persoană publică a situației de serviciu, dacă aceasta a cauzat daune în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice, se pedepsește cu amendă în mărime de la 650 la 1150 unități convenționale sau cu închisoare de până la 6 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani.

(2) Aceeași acțiune:

b) săvârșită de o persoană cu funcție de demnitate publică;

b1) săvârșită din interes material, în scopul realizării altor interese personale sau în interesul unei terțe persoane;

c) soldată cu urmări grave

se pedepsește cu amendă în mărime de la 1350 la 2350 unități convenționale sau cu închisoare de la 2 la 7 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 5 la 10 ani.

(3) Abuzul de putere sau abuzul de serviciu, săvârșit în interesul unui grup criminal organizat sau al unei organizații criminale, se pedepsește cu închisoare de la 3 la 8 ani cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 10 ani și 15 ani”.

substanță ale elementelor constitutive ale infracțiunii, însă ambele incriminări prezintă similitudini în raport de relațiile sociale ocrotite și calitatea subiectului activ. În analiza noastră ne vom raporta la două soluții ale instanțelor constituționale, urmând a evidenția punctele de confluență dintre acestea.

Pornind de la calitatea subiectului activ al infracțiunii de abuz în serviciu, Curtea Constituțională a Republicii Moldova, prin Hotărârea nr. 33 din 07 decembrie 2017⁴² a reținut că situația premisă a incriminării este reprezentată de desfășurarea prealabilă a unui serviciu public, iar consumarea faptei să presupună, în mod obligatoriu „producerea unor consecințe prejudiciabile”. Prin aceeași soluție, Curtea a mai analizat sensul noțiunii de folosire a situației de serviciu prin raportare la dispozițiile art. 19 din *Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției* adoptată la data de 31 octombrie 2003⁴³, astfel „Raportând prevederile articolului 327 alin. (1) din Codul penal la prevederile articolului 19 din Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, Curtea observă că legiuitorul nu a specificat în elementul material al infracțiunii de abuz de putere sau abuz de serviciu acțiunea de „încălcarea a legii”, rezumându-se doar la textul „folosirea [...] situației de serviciu” (...) Curtea reține că răspunderea penală pentru infracțiunea de abuz de putere sau abuz de serviciu nu poate interveni pentru orice încălcare de către persoanele publice a atribuțiilor de serviciu fără a da o justă apreciere caracterului actului normativ din care emană. Or, este necesar un anumit raport de proporționalitate între caracterul actului normativ în care se regăsește atribuția de serviciu a persoanei publice și comportamentul prin care atribuția în cauză se încalcă și îmbracă forma ilicitului penal. (...) Curtea menționează că, pentru aplicarea normei penale în calitate de ultim resort, noțiunea „situația de serviciu” din elementul material al infracțiunii „abuz de putere sau abuz de serviciu” de la articolul 327 din Codul penal trebuie analizată doar prin raportare la atribuțiile de serviciu acordate prin lege. 94. În acest sens, Curtea notează că conceptul de lege poate fi înțeles doar ca act adoptat de Parlament în temeiul art. 72 din Constituție. (...) Astfel, pentru încălcarea de către persoanele publice a atribuțiilor de serviciu legiuitorul prevede și alte forme de răspundere, cum ar fi cea disciplinară, contravențională sau civilă. (...) Prin urmare, Curtea reține că pentru asigurarea principiului legalității incriminării textul „a situației de serviciu” din alin. (1) al art. 327 din Codul penal urmează a fi interpretat prin raportare la atribuțiile de serviciu reglementate expres prin lege”⁴⁴.

Elementele conținutului constitutiv al infracțiunii de serviciu au făcut obiectul sesizării Curții Constituționale a României, în concret asupra sintagmei „îndeplinește în mod defectuos” din cuprinsul art. 297 alin. (1) Cod penal. Asemenea hotărârii instanței constituționale a Republicii Moldova și Curtea Constituțională a României s-a raportat la dispozițiile art. 19 din

⁴¹ „Articolul 297 Abuzul in serviciu

(1) Fapta funcționarului public care, in exercitarea atribuțiilor de serviciu, nu îndeplinește un act sau il îndeplinește în mod defectuos și prin aceasta cauzează o paguba ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică.

(2) Cu aceeași pedeapsă se sancționează și fapta funcționarului public care, in exercitarea atribuțiilor de serviciu, îngreuește exercitarea unui drept al unei persoane ori creează pentru aceasta o situație de inferioritate pe teme de rasa, naționalitate, origine etnica, limba, religie, sex, orientare sexuala, apartenența politica, avere, vârsta, dizabilitate, boala cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA”.

⁴² Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 27 – 32 din 26 ianuarie 2018.

⁴³ Actul internațional a fost ratificat de România prin Legea nr. 365 din 15 septembrie 2004 (publicată în Monitorul Oficial al României nr. 903 din 05 octombrie 2004), respectiv ratificat de Republica Moldova prin Legea nr. 158 din 06 iulie 2007 (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103 – 106 din 20 iulie 2007).

⁴⁴ Para. 85, 90, 93, 94, 98 și 103 din Hotărârea nr. 33/2017.

Convenția indicată anterior. Pe de altă parte, Curtea a mai reținut că „legiuitorului îi revine obligația, ca, în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea principiului clarității și previzibilității legii. Pe de altă parte, organelor judiciare, în misiunea de interpretare și aplicare a legii și de stabilire a defectuoșității îndeplinirii atribuției de serviciu, le revine obligația de a aplica standardul obiectiv, astfel cum acesta a fost stabilit prin prescripția normativă. (...) Având în vedere aceste aspecte, precum și faptul că persoana care are calitatea de funcționar în sensul legii penale trebuie să poată determina, fără echivoc, care este comportamentul ce poate avea semnificație penală, Curtea constată că sintagma „îndeplinește în mod defectuos” din cuprinsul dispozițiilor art. 246 din Codul penal din 1969 și ale art. 297 alin. (1) din Codul penal nu poate fi interpretată decât în sensul că îndeplinirea atribuției de serviciu se realizează prin încălcarea legii”. Aceasta este singura interpretare care poate determina compatibilitatea normelor penale criticate cu dispozițiile constituționale referitoare la claritatea și previzibilitatea legii. (...) Curtea statuează că neîndeplinirea ori îndeplinirea defectuoasă a unui act trebuie analizată numai prin raportare la atribuții de serviciu reglementate expres prin legislația primară - legi și ordonanțe ale Guvernului. Aceasta deoarece adoptarea unor acte de reglementare secundară care vin să detalieze legislația primară se realizează doar în limitele și potrivit normelor care le ordonă.”⁴⁵

5. Noțiunile de „pagubă” și „daune” cauzate de funcționarul public prin săvârșirea infracțiunilor

Perspectiva doctrinară asupra sintagmei „daune în proporții considerabile” din cuprinsul art. 327 alin. (1) și art. 328 alin. (1) Cod penal al Republicii Moldova vizează analiza circumstanțelor cauzei, cum ar fi cuantumul pagubei materiale, influența negativă generată asupra instituției publice, numărul victimelor, iar în măsura în care dauna nu ar fi una considerabilă ar fi incidentă tragerea la răspundere disciplinară a persoanei cu funcție de răspundere⁴⁶. Curtea Constituțională a Republicii Moldova a fost sesizată cu o excepție de neconstituționalitate privind sintagma „daune în proporții considerabile intereselor publice” din cuprinsul art. 328 alin. (1) Cod penal. Privitor la aspectele ce au făcut obiectul sesizării, Curtea a reținut că „în exercitarea competenței de legiferare în materie penală, legiuitorul trebuie să țină seama de principiul potrivit căruia incriminarea unei fapte trebuie să intervină ca ultim resort în protejarea unei valori sociale, ghidându-se după principiul „ultima ratio”. Curtea reține că, din perspectiva principiului „ultima ratio” în materie penală, nu este suficient să se constate că faptele incriminate aduc atingere valorii sociale ocrotite, ci această atingere trebuie să prezinte un anumit grad de intensitate, de gravitate, care să justifice sancțiunea penală. (...) ținând cont de faptul că sarcina de a reglementa gravitatea vătămării rezultate din comiterea unei fapte penale și valoarea pagubei revine legiuitorului, Curtea consideră necesar să emită o Adresă către Parlament în vederea stabilirii în legea penală a unui prag valoric al daunelor considerabile și esențiale pentru excluderea estimărilor subiective”⁴⁷. Identitate de raționament

⁴⁵ Para. 52, 55, 60 din Decizia CCR nr. 405 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 517 din 08 iulie 2016.

⁴⁶ S. Brânză, X. Ulianovschi, V. Stati, V. Grosu, I. Țurcanu, *Drept penal. Partea specială*, ed. a 2-a, Vol. II, Ed. Cartier, Chișinău, 2005, p. 633 și 636.

⁴⁷ Para. 100 și 101 din Hotărârea nr. 22 din 27 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 352 – 355 din 29 septembrie 2017. Cu titlu de exemplu, în privința aplicării ca *ultima ratio* a legii penale, în doctrină s-a apreciat că doar incidența răspunderii civile și contravenționale pentru acțiunile ilicite ale funcționarului public în organizarea și desfășurarea achizițiilor publice este insuficientă, formulându-se propuneri de *lege ferenda*, în sensul în care dispozițiile Codului penal al

juridic rezidă și din jurisprudența Curții Constituționale a României unde s-a reținut că „în exercitarea competenței de legiferare în materie penală, legiuitorul trebuie să țină seama de principiul potrivit căruia incriminarea unei fapte ca infracțiune trebuie să intervină ca ultim resort în protejarea unei valori sociale, ghidându-se după principiul "ultima ratio". (...) Curtea apreciază că, în materie penală, acest principiu nu trebuie interpretat ca având semnificația că legea penală trebuie privită ca ultimă măsură aplicată din perspectivă cronologică, ci trebuie interpretat ca având semnificația că legea penală este singura în măsură să atingă scopul urmărit, alte măsuri de ordin civil, administrativ, etc. fiind improprie în realizarea acestui deziderat. (...) Totodată, măsurile adoptate de legiuitor pentru atingerea scopului urmărit trebuie să fie adecvate, necesare și să respecte un just echilibru între interesul public și cel individual. Curtea reține că din perspectiva principiului "ultima ratio" în materie penală, nu este suficient să se constate că faptele incriminate aduc atingere valorii sociale ocrotite, ci această atingere trebuie să prezinte un anumit grad de intensitate, de gravitate, care să justifice sancțiunea penală. (...) Pe de altă parte, Curtea reține că infracțiunea de abuz în serviciu este o infracțiune de rezultat, urmarea imediată a săvârșirii acestei fapte fiind cauzarea unei pagube ori a unei vătămări a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice. Curtea constată că legiuitorul nu a reglementat un prag valoric al pagubei și nici o anumită intensitate a vătămării, ceea ce determină instanța de contencios constituțional să concluzioneze că, indiferent de valoarea pagubei sau intensitatea vătămării rezultate din comiterea faptei, aceasta din urmă, dacă sunt îndeplinite și celelalte elemente constitutive, poate fi o infracțiune de abuz în serviciu.⁷⁶ Plecând de la cele expuse anterior, Curtea constată că, în prezent, orice acțiune sau inacțiune a persoanei care se circumscrie calităților cerute subiectului activ, indiferent de gravitatea faptei săvârșite, poate intra în sfera normei de incriminare. Această constatare determină Curtea să aibă rezerve în a aprecia că aceasta a fost voința legiuitorului când a incriminat fapta de abuz în serviciu. Aceasta cu atât mai mult cu cât Curtea constată că legiuitorul a identificat și reglementat la nivel legislativ extrapenal pârghiile necesare înlăturării consecințelor unor fapte care, deși, potrivit reglementării actuale se pot circumscrie săvârșirii infracțiunii de abuz în serviciu, nu prezintă gradul de intensitate necesar aplicării unei pedepse penale”⁴⁸.

6. Concluzii

În ceea ce privește mecanismele de tragere la răspundere a funcționarilor publici, atât de la nivelul României, cât și de la nivelul Republicii Moldova, apreciem că sunt trasate direcții clare și proceduri bine cristalizate, care au drept scop, atingerea unor standarde care să ducă la oferirea unor servicii publice caracterizate de calitate, transparență și profesionalism, și totodată să ducă la reprimarea unor acte din sfera ilicitului și să prevină în viitor asemenea comportamente indezirabile. Referitor la punctele de confluență legislativă cu privire la răspundere, acestea sunt lesne de observat, deoarece tipurile de răspundere a funcționarului public cunosc nuanțări pe alocuri, nefiind divergențe ample de optică între cadrul general normativ al celor două state. Privit de manieră comparativă, instituția răspunderii juridice din perspectiva prezentei analize ne duce la concluzia că mecanismul de răspundere juridică a funcționarului public a fost îmbunătățit în mod constant, și legiuitorul a manifestat un interes

Republicii Moldova ar fi necesar să incrimineze astfel de fapte din domeniul achizițiilor publice; în acest sens, a se vedea C. Chihai, *Răspunderea penală pentru încălcarea legislației privind achizițiile publice – propunere de lege ferenda* în Revista Studia Universitatis Moldaviae, Științe sociale, nr. 8/2018 p. 104 și 107.

⁴⁸ Para. 68, 69, 75 și 76 din Decizia CCR nr. 405/2016.

perpetuu față de îmbunătățirea și eficientizarea acestuia și totodată au fost trasate direcții procedurale stricte ce înlesnesc întregul ansamblu al răspunderii juridice.

Conchidem prin a expune că dispozițiile legale în materia răspunderii funcționarului public de la nivelul ambelor state sunt construite pe principii solide și pe jurisprudența instanțelor Constituționale care au un rol aparte în întregul mecanism statal, prin responsabilitatea lor față de cadrul constituțional și rolul de verificare a concordanței dispozițiilor legale cu litera și spiritul legii fundamentale.

BIBLIOGRAFIE

1. Bodlev S., *Reflecții asupra răspunderii administrative a funcționarilor vamali (publici) - Aspecte legislative și doctrinare*, în Revista Legea și Viața, august-septembrie 2020.
2. Brânză S., Ulianovschi X, Stati V., Grosu V., Țurcanu I., *Drept penal. Partea specială*, ed. a 2-a, Vol. II, Ed. Cartier, Chișinău, 2005.
3. Budă M., *Răspunderea Contravențională a Unităților Administrativ-Teritoriale în activitatea de gestionare a patrimoniului acestora*, în Revista de Științe Juridice, Codul Civil român între tradiție și reformă la 140 de ani de aplicare.
4. Costachi G., Cozma D., *Răspunderea penală a judecătorilor din România pentru infracțiuni contra justiției*, în Revista Legea și Viața, octombrie 2018.
5. Costachi G., Cozma D., *Răspunderea penală a judecătorului în România și Republica Moldova: Particularități procedurale*, în Revista Legea și Viața, februarie 2020.
6. Cozma D., *Răspunderea penală a judecătorului pentru unele infracțiuni de serviciu*, în Revista Legea și Viața, ianuarie 2019.
7. Dumitrache Ș., *Unele considerații privind cumulul răspunderii disciplinare cu răspunderea penală*, în Revista Tribuna Juridică, Vol. I, nr. 2/2011.
8. Guțuleac V., Plăcintă N., *Serviciul public, funcția publică și funcționarul public*, în Analele Științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare” a M.A.I. al Republicii Moldova, Științe Socioumane.
9. Lefterache L.V. în Bodoroncea G., Cioclei V., Kuglay I., Lefterache L.V., Manea T., Nedelcu I., Vasile F.-M., *Codul penal. Comentariu pe articole*, ed. a 2 - a, Ed. C.H. Beck, București, 2016.
10. Măță D.C., *Drept administrativ*, ed. a III-a, Vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2021.
11. Saitarlî N., *Răspunderea juridică a funcționarilor publici în Republica Moldova*, în Buletinul Științific al Universității de stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul, numărul 2 (6)/2017.
12. Vedinaș V., *Drept administrativ*, ed. a XII-a, Ed. Universul Juridic, București, 2020.

FUNȚIONARUL PUBLIC – SUBIECT ACTIV AL INFRAȚIUNILOR DE CORUPȚIE ÎN REGLEMENTAREA CODULUI PENAL ROMÂN

Lect. univ. dr. **Mariana Narcisa RADU**
Facultatea de Drept din Cluj-Napoca,
Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București
narcisaradu@gmail.com

Rezumat

Funcționarul public poate fi, în acord cu dispozițiile actualului Cod penal român, subiectul activ al unei sfere largi de infracțiuni, între care le găsim și pe cele de corupție.

Legiuitorul român a înțeles să definească ce se înțelege prin funcționar public, în sensul legii penale, în art. 175 alin. 1 și 2 din Codul penal, dar, un rol important în delimitarea sferei de cuprindere a acestei noțiuni o are și practica judiciară, deciziile Înaltei Curți de Casație și Justiție, pronunțate după intrarea în vigoare a actualului Cod penal român, fiind relevante în acest sens.

Așadar, analiza infracțiunilor de corupție implică cunoașterea categoriilor de persoane care pot săvârși astfel de fapte, fie că sunt funcționari publici, fie că sunt „funcționari privați”, condițiile necesare pentru a angaja răspunderea penală a acestora, relația cu alte infracțiuni de corupție sau de serviciu, prezentate atât din punct de vedere al opiniilor exprimate în doctrina de specialitate cât și din perspectiva jurisprudenței.

Cuvinte cheie: corupție, funcționar public, infracțiuni de corupție, atribuții de serviciu, subiect activ, mită, Cod penal român

LE FONCTIONNAIRE – SUJET ACTIF DES INFRACTIONS DE CORRUPTION DANS LE RÈGLEMENT DU CODE PÉNAL ROMAIN

Résumé

Le fonctionnaire peut être, selon les dispositions de l'actuel Code pénal roumain, le sujet actif d'une large sphère d'infractions, parmi lesquelles l'on retrouve celles liées à la corruption.

Le législateur roumain a compris définir ce que l'on entend par fonctionnaire, dans le sens de la loi pénale, dans l'art. 175 alin. 1 et 2 du Code pénal, mais un rôle important dans la délimitation de la sphère de cette notion revient à la pratique judiciaire, les arrêtés de la Haute Cour de Cassation et de Justice, prononcés après l'entrée en vigueur de l'actuel code pénal roumain, étant pertinents à cet égard.

Par conséquent, l'analyse des infractions de corruption implique connaître les catégories de personnes pouvant commettre ces faits, soient-ils des fonctionnaires (publics) ou des « fonctionnaires privés », les conditions nécessaires pour engager la responsabilité pénale de ceux-ci, la relation à d'autres infractions de corruption ou de service, présentées tant du point de vue des opinions exprimées dans la doctrine de spécialité que dans la perspective de la jurisprudence.

Mots-clés : corruption, fonctionnaire, infractions de corruption, attributions de service, sujet actif, pots-de vin, Code pénal roumain.

PUBLIC SERVANT - ACTIVE SUBJECT OF CORRUPTION OFFENSES IN THE REGULATION OF THE ROMANIAN CRIMINAL CODE

Abstract

The public servant can be, in accordance with the provisions of the current Romanian Criminal Code, the active subject of a wide range of crimes, among which we find those of corruption.

The Romanian legislator defined what is meant by a public servant, in the sense of the criminal law, in art. 175 para. 1 and 2 of the Criminal Code, but, an important role in identifying the scope of this notion has the jurisprudence, the decisions of the High Court of Cassation and Justice, pronounced after the entry into force of the current Romanian Criminal Code, being relevant in this regard.

Therefore, the analysis of corruption offenses involves knowing the categories of persons who may commit such acts, whether they are public servants or "private officials", the conditions necessary to engage their criminal liability, the relationship with other crimes of corruption or service, presented both from the point of view of the opinions expressed in the doctrine and from the perspective of the jurisprudence.

Keywords: corruption, public servant, corruption offences, job duties, active subject, bribery, Romanian Criminal Code

1. Introducere

Fenomenul corupției nu reprezintă doar o problemă locală, ci un fenomen transnațional care lovește toate societățile și toate economiile, prevenirea și combaterea acestuia constituind o necesitate, fiind primordială pe agenda europeană¹.

Corupția este prezentă în diverse domenii de activitate, de la justiție la sistemul medical, învățământ, mass-media, administrație publică, etc², fiind considerată o problemă de importanță majoră în România³.

Potrivit unor autori⁴, din punctul de vedere al consecințelor pe care le produce, corupția constituie o sfidare la adresa întregii societăți, determinând efecte demoralizatoare pentru majoritatea indivizilor, permițând ascensiunea anumitor grupuri și indivizi care obțin mai rapid și mai ușor profituri economice prin coruperea autorității publice sau politice.

Efectele pe care faptele de corupție le poate produce în funcționarea societății au determinat factorii decizionali să adopte, atât la nivel internațional cât și la nivel național, o serie de reglementări care să contribuie la eficientizarea luptei anticorupție. Dintre documentele internaționale amintim, cu titlu exemplificativ: Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției⁵,

¹ Manual Prevenirea și combaterea faptelor de corupție și promovarea standardelor de etică și integritate, document disponibil la adresa chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fwww.anfp.gov.ro%2Fbnr%2Ffile%2F4_Manual_prevenire_si_combatere_coruptie.pdf&clen=2198647&chunk=true, consultat la 03.12.2021.

² Pentru detalii a se vedea Slusariuc Gabriela Corina, „The perception of populations upon corruption in public administration”, *Annals of the University of Petroșani, Economics*, 19(1), 2019, pp. 203-210, disponibil online la adresa <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.upet.ro%2Fannals%2Feconometrics%2Fpdf%2F2019%2Fp1%2FSlusariuc.pdf&clen=812029&chunk=true>, consultat la: 29.11.2021.

³ Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, prin Direcția Integritate, Bună Guvernare și Politici Publice a implementat, în perioada 2017 – 2020, proiectul „Consolidarea sistemelor de integritate – cea mai bună strategie de prevenire a corupției în administrația publică”, *Studiul privind percepția publică referitoare la efectele măsurilor anticorupție la nivelul administrației publice locale*, p. 63, document disponibil online la adresa <file:///C:/Users/User/Downloads/5fd21eb04c739543172636.pdf>, consultat la 29.01.2022.

⁴ Cîrjaliu Cristian, „Accepțiuni și sensuri ale noțiunii de corupție”, p. 261, document disponibil online la: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fibn.idsi.md%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fimag_file%2F257-262_2.pdf&clen=127170&chunk=true, consultat la 25.11.2021.

⁵ Adoptată la New York la 31 octombrie 2003, semnată de România la Merida la 9 decembrie 2003, ratificată prin Legea nr. 365/2004, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 903/2004.

Convenția penală asupra corupției⁶, Convenția de drept civil privind corupția⁷, ale Consiliul European, Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene⁸. Documentele amintite au fost și sunt avute în vedere de legiuitorul român, reflectându-se în legislația națională.

Cauzele fenomenului corupției sunt multiple, putând fi încadrate, potrivit Studiului privind percepția publică referitoare la efectele măsurilor anticorupție la nivelul administrației publice locale⁹, în trei categorii: cauze ce țin de organizație; cauze ce țin de funcționarul public; cauze ce țin de factori externi.

În opinia unor autori¹⁰, tranziția către economia de piață și avansarea procesului de privatizare au imprimat fenomenului corupției particularități și caractere distincte, dependente de natura regimului politic, de evoluția social-istorică, economică și culturală, de sistemul legislative, de starea morală și spiritual a societății.

Înțelegerea fenomenului corupției presupune clarificarea noțiunii de „corupție”.

Conform Dicționarului explicativ al limbii române, corupția reprezintă o stare de abatere de la moralitate, de la cinste, de la datorie¹¹.

Ca expresie a relației dintre autorități și cetățeni, corupția este văzută ca reprezentând folosirea discreționară a poziției sau a funcției, prin recurgerea la mijloace ilicite sau ilegale, în scopul obținerii unor interese personale sau de grup¹².

În acord cu dispozițiile art. 83 alin. 1 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, corupția reprezintă, alături de altele, unul din domeniile criminalității de o gravitate deosebită, de dimensiune transfrontalieră, ce rezultă din natura sau impactul pe care îl au aceste infracțiuni ori din nevoia specială de a le combate pornind de la o bază comună.

Potrivit dispozițiilor art. 2 din Convenția civilă asupra corupției, în accepțiunea convenției, „prin corupție se înțelege faptul de a solicita, de a oferi, de a da sau de a accepta, direct ori indirect, un comision ilicit sau un alt avantaj necuvenit ori promisiunea unui astfel de avantaj necuvenit care afectează exercițiul normal al unei funcțiuni sau comportamentul cerut beneficiarului comisionului ilicit sau avantajului necuvenit ori promisiunii unui astfel de avantaj necuvenit”.

Convenția penală privind corupția a Consiliului European, clarifică conceptele de corupție activă și corupție pasivă.

Astfel, potrivit dispozițiilor art. 2 din Convenție, suntem în prezența corupției active atunci când s-a săvârșit cu intenție, fapta de a propune, de a oferi sau de a da, direct ori indirect, orice folos necuvenit unui agent public, pentru el sau pentru altcineva, pentru ca acesta să îndeplinească ori să se abțină de la îndeplinirea unui act în exercițiul funcțiilor sale.

Corupția este pasivă atunci când „s-a săvârșit cu intenție, fapta unuia dintre agenții publici de a solicita sau de a primi, direct ori indirect, orice folos necuvenit pentru el sau pentru

⁶ Semnată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999, Textul actului publicat în Monitorul Oficial al României nr. 65/2002.

⁷ Adoptată la Strassbourg, 4 noiembrie 1999, publicată în Monitorul Oficial nr. 260 din 18 aprilie 2002.

⁸ Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (versiune consolidată), Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, C 326/47, 26.10.2012.

⁹ Studiul privind percepția publică referitoare la efectele măsurilor anticorupție la nivelul administrației publice locale, *op. cit.*, document disponibil online la adresa file:///C:/Users/User/Downloads/5fd21eb04c739543172636.pdf, consultat la 29.01.2022.

¹⁰ Boroi Alexandru, *Drept penal. Partea specială*, Editura C.H.Beck, București, România, 2021, p. 461.

¹¹ Disponibil online la adresa <https://dexonline.ro>, consultat la 05.12.2021.

¹² Informații disponibile în Raportul privind îmbunătățiri ale Strategiei Naționale Anticorupție 2021-2025 la nivelul Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene, p.5, <https://mfe.gov.ro/strategia-anticoruptie/raport-privind-imbunatatiri-care-trebuie-aduse-in-strategia-nationala-anticoruptie-2021-2025-la-nivelul-ministerului-investitiilor-si-proiectelor-europene/>, consultat la 30.01.2022.

altcineva ori de a accepta oferta sau promisiunea cu scopul de a îndeplini ori de a se abține să îndeplinească un act în exercitarea funcțiilor sale” (art. 3 din Convenție).

Așa cum se arată în preambulul Convenției Națiunilor Unite Împotriva Corupției, corupția pune probleme grave, amenință stabilitatea și siguranța societăților, subminând instituțiile și valorile democratice, valorile etice și justiția, compromite dezvoltarea durabilă și statul de drept.

La nivel național, preocuparea pentru prevenirea și combaterea faptelor de corupție a inclus, conform Strategiei Naționale Anticorupție 2021-2025¹³, obiective și măsuri care să acționeze asupra cauzelor mai profunde ale corupției, arătându-se că, corupția este fenomenul infracțional care a făcut cel mai des și mai constant obiectul politicilor penale în România, începând cu anul 2001.

Comisia Europeană, în Raportul din 2021 privind statul de drept, Capitol consacrat situației statului de drept din România ¹⁴, consideră cadrul instituțional de combatere a corupției ca fiind cuprinzător, dar pentru a fi eficace va fi necesară o voință politică susținută, adoptarea unei noi strategii anticorupție pentru perioada 2021-2025 reprezentând o prioritate-cheie.

În introducerea Strategiei Naționale Anticorupție 2021-2025 se arată că fenomenul corupției afectează societatea în cele mai diverse moduri, fiind de natură a genera consecințe negative atât în viața economică, cât și socială a cetățenilor, putându-se observa că fenomenul corupției afectează viața, integritatea fizică, încrederea față de instituțiile statului și patrimoniul cetățenilor, eficiența și profesionalismul din autoritățile și instituțiile publice, mai ales din perspectiva furnizării de servicii de interes general.

Totodată, se subliniază faptul că fenomenul în discuție reprezintă „o cauză care limitează perspectivele de dezvoltare a României și capacitatea de promovare a obiectivelor de politică externă, inclusiv a imaginii României în mediul internațional”.

Principalele consecințe ale corupției la nivel local identificate în Studiul privind percepția publică referitoare la efectele măsurilor anticorupție la nivelul administrației publice locale¹⁵, sunt: calitatea slabă a serviciilor publice; creșterea polarității sociale; ineficiența în administrația publică locală; investiții scăzute în comunitate; scăderea creșterii economice în comunitate.

Efectele pe care faptele de corupție le pot produce în funcționarea societății au determinat legiuitorul român să dedice infracțiunilor de corupție și de serviciu Titlul V al părții speciale a Codului penal român¹⁶, dispozițiile acestuia corelându-se cu cele cuprinse în Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție.¹⁷

¹³ Hotărârea Guvernului României nr. 1269/2021 privind aprobarea Strategiei naționale anticorupție 2021–2025 și a documentelor aferente acesteia, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 1218 bis /2021.

¹⁴ Raportul Comisiei Europene, Bruxelles, 20.07.2021, document disponibil online la adresa chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.eu-ractiv.ro%2Fdocumente%2Fchapter_romania_ro.pdf&clen=648733&chunk=true, consultat la 27.01.2022.

¹⁵ Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, prin Direcția Integritate, Bună Guvernare și Politici Publice a implementat, în perioada 2017 – 2020, proiectul „Consolidarea sistemelor de integritate – cea mai bună strategie de prevenire a corupției în administrația publică”, Studiul privind percepția publică referitoare la efectele măsurilor anticorupție la nivelul administrației publice locale, a fost consultat la: <file:///C:/Users/User/Downloads/5fd21eb04c739543172636.pdf>.

¹⁶ Legea nr. 286/2009, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 510/2009, în vigoare de la 01.02.2014.

¹⁷ Legea nr. 78/2000, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 219/2000.

2. Infracțiunile de corupție în reglementarea actualului Cod penal român

Justificarea incriminării infracțiunilor de corupție ține, potrivit unor autori¹⁸, de dezideratul ca orice funcționar public să lucreze în interesul publicului și să protejeze interesele instituției publice pe care o conduce sau pe care o deservește, fiind important ca acesta să nu folosească funcția sa în scopul de a obține beneficii necuvenite pentru el sau pentru cei apropiați lui.

În acord cu dispozițiile actualului Cod penal român sunt infracțiuni de corupție: luarea de mită, darea de mită, traficul de influență, cumpărarea de influență.

Luarea de mită, incriminată în art. 289 Cod penal, într-o variantă de bază și o variantă asimilată, constă în fapta funcționarului public care, direct ori indirect, pentru sine sau pentru altul, pretinde ori primește bani sau alte foloase care nu i se cuvin ori acceptă promisiunea unor astfel de foloase, în legătură cu îndeplinirea, neîndeplinirea, urgentarea ori întârzierea îndeplinirii unui act ce intră în îndatoririle sale de serviciu sau în legătură cu îndeplinirea unui act contrar acestor îndatoriri, pedepsindu-se cu închisoare de la 3 la 10 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică ori de a exercita profesia sau activitatea în executarea căreia a săvârșit fapta (variante de bază, alin. 1 art. 289 Cod penal).

Potrivit alin. 2 al art. 289 săvârșirea faptei de una dintre persoanele prevăzute în art. 175 alin. 2, constituie infracțiune numai când este comisă în legătură cu neîndeplinirea, întârzierea îndeplinirii unui act privitor la îndatoririle sale legale sau în legătură cu efectuarea unui act contrar acestor îndatoriri (variante asimilate).

Darea de mită este reglementată în art. 290 Cod penal și constă în promisiunea, oferirea sau darea de bani ori alte foloase, în condițiile arătate în art. 289 Cod penal, pedepsindu-se cu închisoarea de la 2 la 7 ani.

Traficul de influență, așa cum este reglementat în art. 291 Cod penal, constă în pretinderea, primirea ori acceptarea promisiunii de bani sau alte foloase, direct sau indirect, pentru sine sau pentru altul, săvârșită de către o persoană care are influență sau lasă să se creadă că are influență asupra unui funcționar public și care promite că îl va determina pe acesta să îndeplinească, să nu îndeplinească, să urgenteze ori să întârzie îndeplinirea unui act ce intră în îndatoririle sale de serviciu sau să îndeplinească un act contrar acestor îndatoriri și se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani.

Potrivit dispozițiilor art. 292 Cod penal, cumpărarea de influență constă în promisiunea, oferirea sau darea de bani ori alte foloase, pentru sine sau pentru altul, direct ori indirect, unei persoane care are influență sau lasă să se creadă că are influență asupra unui funcționar public, pentru a-l determina pe acesta să îndeplinească, să nu îndeplinească, să urgenteze ori să întârzie îndeplinirea unui act ce intră în îndatoririle sale de serviciu sau să îndeplinească un act contrar acestor îndatoriri și se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani.

Infracțiunile amintite au ca valoare socială protejată, potrivit unor opinii exprimate în doctrina de specialitate¹⁹, relațiile sociale privind prestigiul unor instituții, onestitatea și probitatea funcționarilor publici sau ale altor persoane care își desfășoară activitatea în aceste instituții, relații ce impun interdicția obținerii unor foloase necuvenite în legătură cu îndatoririle de serviciu.

Așadar, din dispozițiile legale amintite reiese că infracțiunile de corupție presupun preexistența unor atribuții de serviciu de care este legată săvârșirea faptelor.

¹⁸ Bogdan Sergiu, Șerban Doris Alina, *Drept penal. Partea specială. Infracțiuni contra patrimoniului, contra autorității, de corupție, de serviciu, de fals și contra ordinii și liniștii publice*, Editura Universul Juridic, București, România, 2020, p. 232.

¹⁹ Rotaru Cristina, Trandafir Andra Roxana, Cioclei Valerian, *Drept penal. Partea specială II, Curs tematic*, Editura C.H. Beck, București, România, 2019, p. 219.

3. Infracțiunile de corupție în reglementarea Legii nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție

În sensul Legii nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție sunt infracțiuni de corupție infracțiunile prevăzute la art. 289-292 din Codul penal, inclusiv atunci când acestea sunt comise de persoanele prevăzute la art. 308 din Codul penal.

De asemenea, potrivit dispozițiilor din art. 5 alin. 2 sunt infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție infracțiunile prevăzute la art. 10-13 din lege²⁰.

Dispozițiile cuprinse în Legea nr. 78/2000 se aplică, după cum reiese din art. 5 alin. 3 și infracțiunilor împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene prevăzute la art. 18¹-18⁵, prin sancționarea cărora se asigură protecția fondurilor și a resurselor Uniunii Europene.

4. Funcționarul public – subiect activ al infracțiunilor de corupție

Așa cum sunt reglementate, infracțiunile de corupție se caracterizează prin calitatea subiectului activ.

²⁰ Art. 10 Constituie infracțiuni și se pedepsesc cu închisoare de la 3 la 10 ani și interzicerea unor drepturi următoarele fapte, dacă sunt săvârșite în scopul obținerii pentru sine sau pentru altul de bani, bunuri ori alte foloase necuvenite:

a) stabilirea, cu intenție, a unei valori diminuate, față de valoarea comercială reală, a bunurilor aparținând operatorilor economici la care statul sau o autoritate a administrației publice locale este acționar, comisă în cadrul acțiunii de privatizare ori de executare silită, de reorganizare sau lichidare judiciară ori cu ocazia unei operațiuni comerciale, ori a bunurilor aparținând autorității publice sau instituțiilor publice, în cadrul unei acțiuni de vânzare a acestora sau de executare silită, săvârșită de cei care au atribuții de conducere, de administrare, de gestionare, de executare silită, de reorganizare ori lichidare judiciară; b) acordarea de subvenții cu încălcarea legii sau neurmărirea, conform legii, a respectării destinației subvențiilor; c) utilizarea subvențiilor în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate, precum și utilizarea în alte scopuri a creditelor garantate din fonduri publice sau care urmează să fie rambursate din fonduri publice.

Art. 11 (1) Fapta persoanei care, având sarcina de a supraveghea, a controla, a reorganiza sau a lichida un operator economic privat, îndeplinește pentru acesta vreo însărcinare, intermediază ori înlesnește efectuarea unor operațiuni comerciale sau financiare ori participă cu capital la un asemenea operator economic, dacă fapta este de natură a-I aduce direct sau indirect un folos necuvenit, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la un an la 5 ani și interzicerea unor drepturi.

(2) Dacă fapta prevăzută la alin. (1) a fost săvârșită într-un interval de 5 ani de la încetarea însărcinării, pedeapsa este închisoare de la 6 luni la 3 ani sau amendă.

Art. 12 (1) Sunt pedepsite cu închisoarea de la 1 la 5 ani următoarele fapte, dacă sunt săvârșite în scopul obținerii pentru sine sau pentru altul de bani, bunuri ori alte foloase necuvenite:

a) efectuarea de operațiuni financiare, ca acte de comerț, incompatibile cu funcția, atribuția sau însărcinarea pe care o îndeplinește o persoană ori încheierea de tranzacții financiare, utilizând informațiile obținute în virtutea funcției, atribuției sau însărcinării sale; b) folosirea, în orice mod, direct sau indirect, de informații ce nu sunt destinate publicității ori permiterea accesului unor persoane neautorizate la aceste informații.

(2) În sensul prezentei legi, operațiunile financiare constau în operațiuni care antrenează circulația de capital, operațiuni de bancă, de schimb valutar sau de credit, operațiuni de plasament, în burse, în asigurări, în plasament mutual ori privitor la conturile bancare și cele asimilate acestora, tranzacții comerciale interne și internaționale. Pentru a fi efectuate ca acte de comerț, operațiunile financiare trebuie să constituie o acțiune de intermediere în circulația bunurilor făcută în mod organizat și sistematic, în scopul obținerii de profit.

Art. 13 Fapta persoanei care îndeplinește o funcție de conducere într-un partid, într-un sindicat sau patronat ori în cadrul unei persoane juridice fără scop patrimonial, de a folosi influența ori autoritatea sa în scopul obținerii pentru sine ori pentru altul de bani, bunuri sau alte foloase necuvenite, se pedepsește cu închisoare de la unu la 5 ani.

Subiectul activ este special (circumstanțiat) în cazul infracțiunii de luare de mită fiind necesar ca, în cazul variantelor tip și asimilate, să aibă calitatea de funcționar public în sensul legii penale, așa cum este definit în art. 175 din Codul penal.

Totodată, din dispozițiile art. 308 Cod penal român reiese că infracțiunea de luare de mită se reține și funcționarului „privat”²¹, respectiv persoanei care exercită, permanent sau temporar, cu sau fără o remunerație, o însărcinare de orice natură în serviciul unei persoane fizice dintre cele prevăzute în art. 175 alin. 2 sau în cadrul oricărei persoane juridice.

Subiect activ pot fi și membrii instanțelor de arbitraj sau funcționarii străini, fiind aplicabile dispozițiile art. 293, 294 din Codul penal.

În cazul infracțiunilor de dare de mită, trafic de influență, cumpărare de influență, subiectul activ poate fi orice persoană care îndeplinește condițiile pentru a răspunde penal, inclusiv un funcționar public.

Analizând subiectul activ al acestor infracțiuni trebuie să evidențiem că noțiunea de funcționar public se va avea în vedere „în sensul legii penale”, legiuitorul român definind funcționarul public „autentic” și funcționarul public „asimilat”²², în conținutul dispozițiilor art. 175 din Codul penal.

Noțiunea de funcționar public în înțelesul legii penale este, așa cum se arată în doctrina și practica judiciară²³, o noțiune autonomă, care nu are corespondență directă cu cea utilizată în alte ramuri de drept, inclusiv în dreptul administrativ²⁴ – deși există o suprapunere parțială, cea din dreptul penal este mai largă, cuprinzând și alte categorii de persoane (de exemplu, medicul din sistemul public este funcționar public în sensul legii penale dar nu este în sens administrativ).

Așadar, se impune delimitarea sferei noțiunii de funcționar public și stabilirea persoanelor ce intră în această categorie, în sensul legii penale²⁵. La delimitarea și clarificarea sferei noțiunii de funcționar public o importantă contribuție a avut-o și o are practica instanțelor de judecată precum și doctrina de specialitate.

În acord cu dispozițiile art. 175 alin. 1 din Codul penal, este funcționar public în sensul legii penale persoana care, cu titlu permanent sau temporar, cu sau fără o remunerație:

- exercită atribuții și responsabilități, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor puterii legislative, executive sau judecătorești;
- exercită o funcție de demnitate publică sau o funcție publică de orice natură;
- exercită, singură sau împreună cu alte persoane, în cadrul unei regii autonome, al altui operator economic sau al unei persoane juridice cu capital integral sau majoritar de stat, atribuții legate de realizarea obiectului de activitate al acesteia.

De asemenea, este considerată funcționar public, în sensul legii penale, persoana care exercită un serviciu de interes public pentru care a fost investită de autoritățile publice sau care este supusă controlului ori supravegherii acestora cu privire la îndeplinirea respectivului serviciu public (art. 175 alin. 2 Cod penal).

²¹ A se vedea în acest sens, Bogdan Sergiu, Șerban Alina Doris, *op. cit.*, pp. 232-234.

²² Rotaru Cristina, Trandafir Andra Roxana, Cioclei Valerian, *op. cit.*, p. 225.

²³ Decizia nr. 2/2014 a Curții Constituționale a României, publicată în Monitorul Oficial nr. 71/29.01.2014

²⁴ Conform art. 371 din Ordonanța de Urgență nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicat în Monitorul Oficial nr. 555 din 5.07.2019, funcționarul public este persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică.

²⁵ Pentru analiza detaliată a se vedea Bogdan Sergiu, Șerban Alina Doris, *op. cit.*, pp. 232-257; Ifrim Ion, *Funcționar public*, (Comentariu) în Antoniu George, Toader Tudorel (coordonatori), *Explicațiile noului Cod penal*, vol. II, Editura Universul Juridic, București, România, 2015, pp. 522-536.

Astfel, cu caracter exemplificativ, sunt funcționari publici, conform art. 175 alin. 1 lit. a și b Cod penal: Președintele țării, parlamentari, miniștrii, magistrați, judecătorii Curții Constituționale, Avocatul poporului, funcționarii publici din cadrul Curții de conturi, Administrația Prezidențială, primarii, viceprimarii, consilierii locali, consilierii județeni, angajații primăriilor, ai Consiliilor județene sau ai Consiliilor locale, polițiștii, angajații instanțelor²⁶.

În acord cu prevederile art. 175 alin. 1 lit. c Cod penal sunt funcționarii publici: conducătorii și personalul de specialitate al regiilor autonome, operatorilor economici sau a persoanelor cu juridice cu capital integral sau majoritar de stat²⁷.

Așa cum am văzut, legiuitorul român asimilează funcționarului public o categorie de persoane pentru care, în ipoteza îndeplinirii condițiilor prevăzute în norma de incriminare, urmează a se angaja răspunderea penală pentru faptele de corupție. Este vorba despre persoana „funcționarului public asimilat”, adică persoana care exercită un serviciu de interes public pentru care a fost investită de autoritățile publice sau care este supusă controlului ori supravegherii acestora cu privire la îndeplinirea respectivului serviciu public.

În opinia unor autori²⁸, funcționarul public „asimilat” se referă la o situație de excepție, situată între funcționarul public propriu-zis și funcționarul privat, acesta din urmă fiind „privat” prin natura formei de organizare (profesie liberală) dar „public” prin natura activității sale (acte de putere publică are sunt supuse controlului statal).

Este considerat funcționar public (asimilat) putând fi subiect activ al infracțiunii de luare de mită, varianta asimilată, îndeplinind condițiile stipulate în art. 175 alin. 2 Cod penal: notarul, executorul judecătoresc, administratorul și lichidatorul judiciar, interpretul și traducătorul autorizat de Ministerul Justiției etc. Deși funcționează în baza unei legi speciale, implică, așa cum se arată și în doctrină, exercitarea unui serviciu de interes public supus controlului sau supravegherii unei autorități publice, fiind astfel constrâns de către puterea statală în exercitarea anumitor atribuții²⁹. Potrivit altor autori³⁰, are calitatea de funcționar public în sensul art. 175 alin. 2 Cod penal orice persoană particulară care exercită o profesie de interes public pentru care este nevoie de o abilitare specială a autorităților publice sau care este supusă monitorizării acestora.

Trebuie menționat că, din dispozițiile art. 289 alin. 2 Cod penal reiese faptul că, funcționarul public asimilat poate fi autor al infracțiunii de luare de mită doar dacă fapta este comisă în legătură cu neîndeplinirea, întârzierea îndeplinirii unui act privitor la îndatoririle sale de serviciu sau în legătură cu efectuarea unui act contrar acestor îndatoriri. Așadar, acesta nu va fi subiect activ al infracțiunii atunci când fapta se săvârșește în varianta îndeplinirii sau urgentării îndeplinirii unui act ce intră în atribuțiile sale de serviciu.

²⁶ A se vedea în acest sens Ifrim Ion, *Funcționar public*, (Comentariu), *op. cit.*, pp. 529-536; Dobrinou Vasile, Hotca Mihai Adrian, Gorunescu Mirela, ș.a. *Noul Cod penal comentat*, vol. II, Partea specială, Editura Universul Juridic, București, România, 2012, pp. 530-531; Rotaru Cristina, Trandafir Andra Roxana, Cioclei Valerian, *op. cit.*, pp. 225-226; Bogdan Sergiu, Șerban Alina Doris, *op. cit.*, pp. 235-240; Udrouiu Mihail, *Drept penal. Partea specială*, ediția 5, Editura C.H. Beck, București, România, 2018, pp. 461-463.

²⁷ Rotaru Cristina, Trandafir Andra Roxana, Cioclei Valerian, *op. cit.*, p. 226; Bogdan Sergiu, Șerban Alina Doris, *op. cit.*, p. 236.

²⁸ A se vedea Bogdan Sergiu, Șerban Alina Doris, *op. cit.*, p. 234.

²⁹ Bogdan Sergiu, Șerban Alina Doris, *op. cit.*, p. 241.

³⁰ A se vedea Ifrim Ion, *Funcționar public*, (Comentariu) în Antoniu George, Toader Tudorel (coordonatori), *op. cit.*, p. 535.

După cum aminteam anterior, la delimitarea sferei noțiunii de funcționar public și-a adus contribuția și practica judiciară, evidențiindu-se în acest caz hotărârile Înaltei Curți de Casație și Justiție (Î.C.C.J.).

Astfel, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept al Înaltei Curți de Casație și Justiție a statuat prin Decizia nr. 26/2014³¹, respectiv Decizia nr. 8/2017³², că are calitatea de funcționar public în conformitate cu art. 175 alin. 1 lit. b, teza II și medicul angajat cu contract de muncă într-o unitate spitalicească din sistemul public de sănătate precum și profesorul din învățământul preuniversitar de stat.

Același complet al Înaltei Curți de Casație și Justiție s-a pronunțat și asupra calității de funcționar public asimilat al anumitor categorii de persoane, ajutând astfel la clarificarea dispozițiilor art. 175 alin. 2 Cod penal. Au calitatea de funcționar public asimilat (în sensul art. 175 alin. 2 Cod penal), pe lângă categoriile consacrate, expertul tehnic judiciar (Decizia nr. 20/2014³³); funcționarul bancar, angajat al unei societăți bancare cu capital integral privat, autorizată și aflată sub supravegherea BNR (Decizia nr. 18/2017³⁴).

În acord cu jurisprudența recentă a Curților de apel sunt subiecți activi ai infracțiunii de luare de mită, de exemplu: angajatul Registrului Auto Român (art. 175 alin. 1 lit. c)³⁵; directorul Agenției pentru Protecția Mediului³⁶; profesorul corector în cadrul examenului de bacalaureat³⁷; cadrul didactic universitar, fără a avea importanță că face parte dintr-o instituție de stat sau privată³⁸.

Raportându-ne la dispozițiile cuprinse în art. 1 din Legea nr.78/2000, pot avea calitatea de subiect activ al infracțiunilor de corupție și persoanele:

a) care exercită o funcție publică, indiferent de modul în care au fost investite, în cadrul autorităților publice sau instituțiilor publice;

b) care îndeplinesc, permanent sau temporar, potrivit legii, o funcție sau o însărcinare, în măsura în care participă la luarea deciziilor sau le pot influența, în cadrul serviciilor publice, regiilor autonome, societăților comerciale, companiilor naționale, societăților naționale, unităților cooperatiste sau al altor agenți economici;

c) care exercită atribuții de control, potrivit legii;

d) care acordă asistență specializată unităților prevăzute la lit. a) și b), în măsura în care participă la luarea deciziilor sau le pot influența;

e) care, indiferent de calitatea lor, realizează, controlează sau acordă asistență specializată, în măsura în care participă la luarea deciziilor sau le pot influența, cu privire la: operațiuni care antrenează circulația de capital, operațiuni de bancă, de schimb valutar sau de credit, operațiuni de plasament, în burse, în asigurări, în plasament mutual ori privitor la conturile bancare și cele asimilate acestora, tranzacții comerciale interne și internaționale;

³¹ Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 24 din 13 ianuarie 2015.

³² Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 290 din 25 aprilie 2017.

³³ Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 766 din 22 octombrie 2014.

³⁴ Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 545 din 11 iulie 2017.

³⁵ Curtea de Apel Galați, Secția penală și pentru cauze cu minori, Decizia nr. 370/2015 în Rotaru Cristina, Trandafir Andra Roxana, Cioclei Valerian, *op. cit.*, p. 229.

³⁶ Curtea de Apel Cluj, Secția penală și pentru cauze cu minori, Decizia nr. 1105/2015 în Rotaru Cristina, Trandafir Andra Roxana, Cioclei Valerian, *op. cit.*, p. 229.

³⁷ A se vedea Curtea de Apel Galați, Secția penală și pentru cauze cu minori, Decizia nr.25/A/2016, disponibilă online la: <http://www.rolii.ro/hotarari/5898bbd7e490095834002653>, consultat la 30.01.2022.

³⁸ Î.C.C.J., Secția penală, Decizia nr. 97/A/2017, disponibilă online la <https://www.scj.ro/1093/Detailii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=138451#highlight=###%20Decizia%20nr~%2097/A/2017>, consultată la 26.11.2021.

f) care dețin o funcție de conducere într-un partid sau într-o formațiune politică, într-un sindicat, într-o organizație patronală ori într-o asociație fără scop lucrativ sau fundație;

g) alte persoane fizice decât cele prevăzute la lit. a)-f), în condițiile prevăzute de lege.

Totodată, potrivit dispozițiilor art. 7 din Legea 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, infracțiunile de luare de mită și trafic de influență sunt mai grave, limitele de pedeapsă majorându-se cu o treime, când sunt comise de către o persoană care:

a) exercită o funcție de demnitate publică;

b) este judecător sau procuror;

c) este organ de cercetare penală sau are atribuții de constatare ori de sancționare a contravențiilor;

d) este una dintre persoanele prevăzute la art. 293 din Codul penal.

Aceste prevederi trebuie avute în vedere în acord cu soluția pronunțată de Completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept al Înaltei Curți de Casație și Justiție, prin Decizia nr. 2/2017³⁹, potrivit căreia, dispozițiile art. 7 din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție (forma în vigoare anterior anului 2014) se aplică doar în ipoteza în care infracțiunea de luare de mită a fost săvârșită de făptuitor în legătură cu atribuțiile de serviciu ale acestuia privind constatarea sau sancționarea contravențiilor. Suntem de acord cu opinia exprimată în doctrină potrivit căreia, deși decizia se referă la o faptă comisă sub incidența codului anterior, soluția este valabilă și în contextul actualei reglementări⁴⁰.

Remarcăm faptul că art. 7 lit. d din Legea nr. 78/2000 face referire la dispozițiile art. 293 din Codul penal potrivit cărora infracțiunile de luare și dare de mită pot fi comise și de către membrii instanțelor de arbitraj sau în legătură cu aceștia dacă, pe baza unui acord de arbitraj, sunt chemați să pronunțe o hotărâre cu privire la un litigiu ce le este dat spre soluționare de către părțile la acest acord, indiferent dacă procedura arbitrală se desfășoară în baza legii române ori în baza unei alte legi.

Potrivit dispozițiilor art. 294 din Codul penal, prevederile cuprinse în capitolul destinat faptelor de corupție se aplică și în privința următoarelor persoane, dacă, prin tratatele internaționale la care România este parte, nu se dispune altfel:

- funcționarilor sau persoanelor care își desfășoară activitatea pe baza unui contract de muncă ori altor persoane care exercită atribuții similare în cadrul unei organizații publice internaționale la care România este parte.

- membrilor adunărilor parlamentare ale organizațiilor internaționale la care România este parte.

- funcționarilor sau persoanelor care își desfășoară activitatea pe baza unui contract de muncă ori altor persoane care exercită atribuții similare, în cadrul Uniunii Europene.

- persoanelor care exercită funcții juridice în cadrul instanțelor internaționale a căror competență este acceptată de România, precum și funcționarilor de la grefele acestor instanțe.

- funcționarilor unui stat străin;

- membrilor adunărilor parlamentare sau administrative ale unui stat străin;

- juraților din cadrul unor instanțe străine.

Funcționarii „privați” sunt subiect activ al infracțiunilor de corupție, varianta atenuată, limitele de pedeapsă reducându-se, în acest caz, cu o treime.

Potrivit art. 308 din Codul penal, dispozițiile art. 289-292 privitoare la funcționarii publici se aplică în mod corespunzător și faptelor săvârșite de către sau în legătură cu persoanele care

³⁹ Publicată în Monitorul Oficial nr. 135 din data de 22 februarie 2017.

⁴⁰ A se vedea Boroș Alexandru, *op. cit.*, p. 466.

exercită, permanent sau temporar, cu sau fără o remunerație, o însărcinare de orice natură în serviciul unei persoane fizice dintre cele prevăzute în art. 175 alin. 2 sau în cadrul oricărei persoane juridice.

În opinia unor autori⁴¹ prevederile art. 308 aduc „mai degrabă confuzie decât claritate”, criteriul de calificare utilizat de către legiuitor, fiind unul imprecis, legiuitorul neoferind repere clare și explicite cu privire la modul de abordare.

Ce îi determină pe funcționari să săvârșească astfel de fapte? Răspunsul la această întrebare îi preocupă pe specialiștii angajați în lupta anticorupție. De exemplu, dintr-un studiu criminologic derulat în 2015, a reieșit că „beneficiile cele mai importante așteptate în urma angajării în acte de corupție au fost satisfacția și gratificarea personală, și posibilitatea de a oferi o viață mai bună familiilor lor”⁴².

Din cazuistica analizată de Direcția Națională Anticorupție (D.N.A) și prezentată în Raportul privind activitatea desfășurată în anul 2020⁴³ se remarcă, printre altele, faptul că inițiativa acțiunii de mituire a aparținut atât persoanelor investite cu exercițiul autorității publice, cât și persoanelor dispuse să obțină, în condiții ilicite, avantaje patrimoniale/nepatrimoniale ori diverse acte ale autorității statului.

În schimbul mitei oferite, pretinse sau acceptate, autorii infracțiunilor au realizat/ar fi trebuit să realizeze (în situația infracțiunilor de dare de mită) fie acțiuni/inacțiuni de exercitare a atribuțiilor de serviciu ori în legătură cu acestea, fie au pretins că își vor exercita influența asupra unor funcționari sau persoane cu autoritate publică.

De asemenea, observăm că, domeniile principale în care au fost comise infracțiuni de corupție sunt: domeniul agricol (în contextul solicitării de subvenții nerambursabile pentru suprafețele de teren sau dezvoltării de proiecte finanțate din fonduri europene); derularea de achiziții publice (procedurile de achiziție au fost fraudate înlesnindu-se încredințarea unor contracte din bani publici în mod preferențial către anumite firme); sistemul public de sănătate; sistemul de apărare și ordine publică; realizarea actului de justiție; domeniul învățământului; în domeniul disciplinei în construcții; exercitarea actului de control și sancțiune de către funcționari publici⁴⁴.

În ceea ce privește valoarea mitei pretinse/oferte, Direcția Națională Anticorupție a concluzionat că aceasta a fost în strânsă legătură cu categoria beneficiului estimat sau primit de mituitor. De exemplu, în materia achizițiilor publice, de regulă, mita a luat forma unui comision stabilit ca procent din valoarea facturilor emise de autoritatea publică sau a valorii finale a contractului încheiat, pentru obținerea documentelor medicale necesare încadrării în grad de handicap valoarea mitei era raportată, de regulă, la cuantumul pensiei ce urma să fie primită de mituitor⁴⁵.

⁴¹ Bogdan Sergiu, Șerban Doris Alina, *op. cit.*, p. 250.

⁴² *Opinia persoanelor condamnate privind cauzele și consecințele corupției. Studiu privind corupția în România, Studiu criminologic privind fenomenul corupției în România, desfășurat în parteneriat de către Secretariatul SNA din cadrul Ministerului Justiției, Centrul de cercetare în domeniul științelor penale din cadrul Facultății de Drept a Universității din București și Școala de Criminologie a Facultății de Drept din cadrul Universității VU Amsterdam, p. 47, document disponibil online la <https://drept.unibuc.ro/Studiu-criminologic-Opinia-persoanelor-condamnate-privind-cauzele-si-consecintele-coruptiei.-Studiu-asupra-coruptiei-in-Romania-s799-ro.htm>, consultat la 28.01.2022.*

⁴³ Direcția Națională Anticorupție, *Raport privind activitatea desfășurată în anul 2020*, p. 22, disponibil online la <chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.pna.ro%2Fobiect2.jsp%3Fid%3D487>, consultat la 28.11.2021.

⁴⁴ Idem, pp. 21-22.

⁴⁵ Dintre exemplele indicate de către DNA în Raportul citat, arătăm cu titlu de exemplu: un manager de spital a solicitat 7%, un primar 4,5%, un altul 10%, consilierul unui primar a pretins și obținut până la 15% din valoarea unor contracte. A se vedea informațiile de la pp. 23-24 din Raport.

Considerăm interesantă și constatarea DNA cu privire la faptul că foloasele necuvenite obținute de persoanele care au comis fapte de corupție au fost transmise, de regulă, în mod direct de către cei care au oferit mită sau au cumpărat influența, ca sume de bani în numerar⁴⁶.

5. Concluzii

Corupția rămâne una dintre cele mai grave probleme ale societății afectând grav stabilitatea instituțiilor democratice și fundamentul moral al societății.

Aceasta constituie, așa cum se arată și în Convenția penală privind corupția, o amenințare la adresa principiilor statului de drept, democrației și drepturilor omului, subminând principiile buneii administrări, echității și justiției sociale, denaturând concurența, împiedicând dezvoltarea economică.

Fenomen complex, corupția necesită abordare interdisciplinară, atât din punct de vedere juridic cât și economic, sociologic, etc etc., un rol important în prevenirea și combaterea acesteia revenind, fără îndoială, legislației penale.

Subiectul activ al infracțiunilor de corupție este circumstanțiat în cazul luării de mită trebuind să aibă, după caz, calitatea de funcționar public, în sensul legii penale, funcționar străin sau funcționar „privat” putând fi orice persoană în cazul celorlalte infracțiuni amintite.

Încercarea legiuitorului român de a defini cât mai clar noțiunea de funcționar public nu a avut efectul urmărit, dovadă fiind multitudinea deciziilor din practica judiciară, care „tind la justa delimitare a sferei funcționarului public”⁴⁷.

Creдем alături de alți autori că, variatele definiții date conceptului de funcționar pot crea mari dificultăți de interpretare, lămurirea înțelesului acestuia constituind o necesitate în procesul de prevenire și combatere a faptelor de corupție.

BIBLIOGRAFIE

1. Antoniu George, Toader Tudorel (coordonatori), *Explicațiile noului Cod penal*, vol. II, Editura Universul Juridic, București, 2015;
2. Bogdan Sergiu, Șerban Doris Alina, *Drept penal. Partea specială. Infracțiuni contra patrimoniului, contra autorității, de corupție, de serviciu, de fals și contra ordinii și liniștii publice*, Editura Universul Juridic, București, 2020;
3. Boroi Alexandru, *Drept penal. Partea specială*, Editura C.H. Beck, București, 2021;
4. Cîrjaliu Cristian, „Accepțiuni și sensuri ale noțiunii de corupție”, document disponibil online la: chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fibn.idsi.md%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fimag_file%2F257-262_2.pdf&clen=127170&chunk=true, consultat la 25.11.2021;
5. Direcția Națională Anticorupție, *Raport privind activitatea desfășurată în anul 2020*, disponibil online la adresa <chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.pna.ro%2Fobiect2.jsp%3Fid%3D487>, consultat la 28.11.2021;
6. Dobrinoiu Vasile, Hotca Mihai Adrian, Gorunescu Mirela, ș.a, *Noul Cod penal comentat*, vol. II, Partea specială, Editura Universul Juridic, București, 2012;
7. Manual, Prevenirea și combaterea faptelor de corupție și promovarea standardelor de etică și integritate, Document disponibil la adresa [chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fwww.anfp.gov.ro%2Fbnr%](chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fwww.anfp.gov.ro%2Fbnr%2F)

⁴⁶ Pentru exemple privind alte modalități de transmitere a folosului material a se vedea p. 24.

⁴⁷ Ifrim Ion, *Funcționar public*, (Comentariu), op. cit., p. 522.

2Ffile%2F4_Manual_prevenire_si_combatere_coruptie.pdf&cflen=2198647&chunk=true, consultat la 03.12.2021;

8. Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, „Consolidarea sistemelor de integritate – cea mai bună strategie de prevenire a corupției în administrația publică”, *Studiul privind percepția publică referitoare la efectele măsurilor anticorupție la nivelul administrației publice locale*, document disponibil online la adresa file:///C:/Users/User/Downloads/5fd21eb04c739543172636.pdf, consultat la 29.01.2022;

9. Raportul Comisiei Europene, Bruxelles, 20.07.2021, document disponibil online la adresa chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.euractiv.ro%2Fdocumente%2Fchapter_romania_ro.pdf&cflen=648733&chunk=true, consultat la 27.01.2022;

10. Raportul privind îmbunătățiri ale Strategiei Naționale Anticorupție 2021-2025 la nivelul Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene, document online disponibil la adresa <https://mfe.gov.ro/strategia-anticoruptie/raport-privind-imbunatatiri-care-trebuie-aduse-in-strategia-nationala-anticoruptie-2021-2025-la-nivelul-ministerului-investitiilor-si-proiectelor-europene/>, consultat la 30.01.2022;

11. Rotaru Cristina, Trandafir Andra Roxana, Cioclei Valerian, *Drept penal. Partea specială II*, Curs tematic, Editura C.H. Beck, București, 2019;

12. Secretariatul SNA din cadrul Ministerului Justiției, Centrul de cercetare în domeniul științelor penale din cadrul Facultății de Drept a Universității din București și Școala de Criminologie a Facultății de Drept din cadrul Universității VU Amsterdam, Studiu criminologic privind fenomenul corupției în România, *Opinia persoanelor condamnate privind cauzele și consecințele corupției. Studiu privind corupția în România*, document disponibil online la adresa <https://drept.unibuc.ro/Studiu-criminologic-Opinia-persoanelor-condamnate-privind-cauzele-si-consecintele-coruptiei.-Studiu-asupra-coruptiei-in-Romania-s799-ro.htm>, consultat la 28.01.2022;

13. Slusariuc Gabriela Corina, „The perception of populations upon corruption in public administration”, *Annals of the University of Petroșani, Economics*, 19(1), 2019, pp. 203-210, disponibil online la adresa chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.upet.ro%2Fannals%2F Economics%2Fpdf%2F2019%2Fp1%2FSlusariuc.pdf&cflen=812029&chunk=true, consultat la 29.11.2021;

14. Udroiul Mihail, *Drept penal. Partea specială*, ediția 5, Editura C.H. Beck, București, 2018.

SECȚIUNEA a IV-a

SERVICIUL PUBLIC INTRE TRADIȚIE ȘI REFORMA. STUDIU DE CAZ: IMPLEMENTAREA OBLIGAȚIEI DE SERVICIU PUBLIC LA NIVELUL PIEȚEI DE ENERGIE ELECTRICA DIN ROMANIA INTRE CONDIȚIILE GENERATE DE PANDEMIA COVID 19

Prof. univ. dr. **Vasilica NEGRUȚ**,
Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați, România
negrutvasilica@yahoo.com
Drd. **Alina ZORZOANĂ**,
Universitatea „Nicolae Titulescu” din București, România
alinazorzoana@gmail.com

Rezumat

Serviciul public este o instituție juridică cu un rol fundamental în construcția dreptului administrativ și, totodată, mijlocul prin care administrația publică își exercită activitatea. În prezentul articol, folosind interpretarea logică, studiul doctrinei și jurisprudenței, ne-am propus să evidențiem elementele de tradiție și reformă în definirea serviciului public. De asemenea, pornind de la prevederile Codului administrativ, vom analiza componentele obligațiilor de serviciu public, pe baza unui studiu de caz referitor la domeniul energetic, subliniind importanța și semnificația procesului de transpunere a legislației europene, fapt subliniat și prin integrarea domeniului energetic inclusiv în reglementările privind infrastructurile critice, drept componentă a sistemului național de apărare.

În concluzie, serviciul public are un conținut istoric, însă este supus unui proces constant de reformă, ca urmare a schimbărilor economice, sociale și politice înregistrate la nivel național și european.

Cuvinte cheie: serviciul public, tradiție, reformă, obligație de serviciu, domeniul energetic

LE SERVICE PUBLIC ENTRE TRADITION ET RÉFORME. ÉTUDE DE CAS : LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBLIGATION DE SERVICE PUBLIC AU NIVEAU DU MARCHÉ D'ÉLECTRICITÉ DE ROUMANIE DANS LES CONDITIONS ENGENDRÉES PAR LA PANDÉMIE COVID 19

Résumé

Le service public est une institution juridique à rôle fondamental dans la construction du droit administratif et, en même temps, le moyen par lequel l'administration publique exerce son activité. Dans le présent article, en utilisant l'interprétation logique, l'étude de la doctrine et de la jurisprudence, on s'est proposé de mettre en évidence les éléments de tradition et de réforme dans la définition du service public. Aussi, à partir des dispositions du Code administratif, on va analyser les composantes des obligations de service public, en nous appuyant sur une étude de cas sur le domaine de l'énergie, tout en soulignant l'importance et la signification du processus de transposition de la législation européenne, fait

souligné aussi par l'intégration du domaine énergétique aussi dans les dispositions concernant les infrastructures critiques, en tant que composante du système national de défense.

Pour conclure, le service public a un contenu historique, mais il est soumis à un constant processus de réforme, suite aux changements économiques, sociaux et politiques enregistrés au niveau national et européen.

Mots-clés : service public, tradition, réforme, obligation de service, domaine énergétique.

PUBLIC SERVICE BETWEEN TRADITION AND REFORM. CASE STUDY: IMPLEMENTATION OF THE PUBLIC SERVICE OBLIGATION AT THE LEVEL OF THE ROMANIAN ELECTRICITY MARKET UNDER THE CONDITIONS GENERATED BY THE COVID PANDEMIC 19

Abstract

The public service is a legal institution with a fundamental role in the construction of administrative law and, at the same time, the means by which the public administration exercises its activity. In this article, using logical interpretation, the study of doctrine and jurisprudence, we set out to highlight the elements of tradition and reform in defining public service. Also, starting from the provisions of the Administrative Code, we will analyze the components of public service obligations, based on a case study on energy domain, emphasizing the importance and significance of the process of transposing the European legislation, a fact highlighted by integrating energy on critical infrastructure as part of the national defense system.

In conclusion, the public service has a historical content, but is undergoing a constant process of reform, as a result of economic, social and political changes at national and European level.

Keywords: public service; tradition; reform; service obligation; energy field

1. Serviciul public între tradiție și reformă

Serviciul public ocupă un loc central în doctrina juridică străină și română. Noțiunea de *serviciu public* evocă simultan trei tipuri de semnificații, respectiv *instituțională, juridică și ideologică, semnificații care interferează și se susțin reciproc*¹.

În legislația Uniunii Europene nu întâlnim noțiunea de „*serviciu public*”. În Tratatul de la Roma, de exemplu, este utilizată expresia „*serviciu de interes economic general*”², iar Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene recunoaște „*locul ocupat de serviciile de interes economic general în cadrul valorilor comune ale Uniunii*”, precum și „*rolul pe care îl au acestea în promovarea coeziunii sociale și teritoriale a Uniunii*”³.

Politica Uniunii Europene în acest domeniu se bazează pe principiul liberei concurențe, necesar în scopul creării unei piețe unice. În acest sens, Comisia Europeană a dus o politică de liberalizare a serviciilor de interes economic general, fiind vizate transporturile, serviciile

¹ J. Chevallier, *Le Service Public*, Presses Universitaires de France, Paris, 1994, p. 3-6. Într-un articol dedicat acestui subiect se arată că prin combinarea celor trei semnificații ale serviciului public s-a conturat un *stat capabil să aibă răspuns la toate problemele publice*. A se vedea A. Dâmbu, Aspecte privind noțiunea serviciului public în contextul actual, în *Revista Transilvană de Științe Administrative*, VIII, 2002, p. 51-60.

² Art. 86 devenit art. 106 TFUE.

³ Art. 14 din TFUE, ex-art. 16 TCE.

poștale și telecomunicațiile, precum și sectorul energetic⁴. Este vorba, așadar, de o abordare a serviciului public din perspectivă exclusiv economică, neluându-se în considerare și dimensiunea socială pe care o are serviciul public⁵.

În doctrina românească se consideră că serviciile publice „sunt strict necesare în sistemul nostru constituțional”⁶, subliniindu-se, astfel, importanța serviciului public în perioada de realizare a reformei în administrația publică.

După o lungă perioadă în care noțiunea de serviciu public devenise desuetă, astăzi serviciul public este privit ca o „*veritabilă cheie de boltă a construcției statale*”⁷.

Adoptarea Codului administrativ reprezintă un început al *reformei serviciului public*. Tezele prealabile ale Codului administrativ, aprobate prin H.G. nr. 196/2016, au trasat elementele definitorii pentru serviciul public, prin: definirea acestuia având în vedere tradiția națională, legislația Uniunii Europene, precum și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene; clarificarea altor concepte fundamentale pentru domeniul serviciilor publice, respectiv serviciile de interes economic general, serviciile noneconomice de interes general și obligațiile de serviciu public; reglementarea principiilor care stau la baza organizării și realizării efective a serviciilor publice; reguli privind înființarea și desființarea serviciilor publice.

Așadar, se face referire în Tezele prealabile ale Codului administrativ și la *tradiție* în definirea noțiunii de serviciu public. Valorificând definițiile date de doctrină în diferite etape de dezvoltare istorică, putem spune că, în general, serviciul public reprezintă *orice activitate creată pentru satisfacerea unor interese generale*. De asemenea, analizând trăsăturile serviciului public, identificăm alte *elemente de tradiție*, respectiv continuitate, egalitatea tuturor în fața serviciului public, un regim juridic guvernat de regulile dreptului public, scopul serviciului public, respectiv satisfacerea unei nevoi de interes general, modul de realizare a serviciului public, fie de către agenți publici (stabilimente publice), fie de către agenți privați autorizați de un agent public (stabilimente de utilitate publică), precum și competența de soluționare a litigiilor de către instanțele de contencios administrativ.

Tradițională este și clasificarea serviciilor publice după *forma de realizare*⁸ sau după *natura serviciului public*⁹.

⁴ V. Negruț, Regimul juridic al serviciilor comunitare de utilități publice, în Revista Transilvană de Științe Administrative, 1 (21)/2008, p. 99-104. A se vedea și Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor de însoțire a Comunicării privind „O piață unică pentru Europa secolului XXI” Servicii de interes general, inclusiv servicii sociale de interes general: un nou angajament european, precum și Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne, publicată în Ediția Specială a Jurnalului Oficial cu numărul 0 din data de 1 ianuarie 2007.

⁵ D. Truchet, Droit administratif, 3 édition mise à jour, Thémis droit, Presses Universitaires de France, Paris, 2010, p. 328.

⁶ A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 185.

⁷ D. Apostol Tofan, Drept administrativ, vol. I, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2018, p. 11. În literatura franceză de specialitate actuală se arată că serviciul public este obiectul cel mai sensibil din punct de vedere politic al dreptului administrativ, ocupând un loc important în dezbaterile publice. Pentru mulți, acesta simbolizează modelul economic și social istoric al Franței. Serviciul public a cunoscut multe crize doctrinare și practice, însă este întotdeauna prezent și indispensabil din punct de vedere social. Pentru detalii, a se vedea D. Truchet, Droit administratif, 3 édition mise à jour, Thémis droit, Presses Universitaires de France, Paris, 2010, p. 324.

⁸ Acestea fiind: a) servicii publice realizate exclusiv de agenți publici, statul sau unitatea administrativ-teritorială deținând un monopol asupra acestora (de exemplu, ordinea și liniștea publică, apărarea națională etc.); b) servicii publice realizate de agenți privați autorizați de agenți publici (stabilimente de utilitate publică)

⁹ Precum serviciile publice administrative, serviciile publice sociale, serviciile publice culturale, serviciile publice religioase, serviciile publice industriale, serviciile publice comerciale, serviciile publice de agrement, serviciile publice juridice.

Examinând prevederile Codului administrativ, identificăm drept elemente de *reformă* principiile specifice aplicabile serviciilor publice, categoriile de servicii publice, obligațiile de serviciu, precum și aspecte ce țin de reglementarea și înființarea serviciilor publice, gestiunea și desființarea acestora.

Potrivit art. 582 alin. (1) din Codul administrativ, obligațiile de serviciu public „*reprezintă cerințe și îndatoriri specifice impuse organismelor prestatoare în fiecare sector al serviciilor publice de către legiuitor sau de către autoritățile administrației publice competente cu reglementarea, autorizarea sau gestiunea serviciului public respectiv*”.

Obligațiile de serviciu public sunt menționate în actul normativ prin care se reglementează un serviciu public, după cum reiese din art. 587 din Codul administrativ.

Obligațiile de serviciu public presupun, în primul rând, asigurarea serviciului universal, continuitatea și suportabilitatea serviciului, însă și măsuri de protecție a beneficiarului.

2. Studiu de caz: Implementarea obligației de serviciu public la nivelul pieței de energie electrică din România între condițiile generate de pandemia Covid 19

În cea de a doua parte, sub forma Studiului de caz, ne-am propus ca, pornind de la dispozițiile art. 582 din Codul administrativ și în special cele ale alin. (2), potrivit cărora *obligațiile de serviciu public presupun, în principal, asigurarea serviciului universal, continuitatea și suportabilitatea serviciului, precum și măsuri de protecție a beneficiarului, să arătăm cum a fost implementată această obligație în sectorul energetic. Se va observa faptul că, deși în acest domeniu obligația de serviciu public a fost reglementată la nivelul dreptului european încă din anul 2009, legiuitorul român a stat mai bine de 10 ani în pasivitate.*

Obligația de serviciu public în domeniul energiei electrice a avut un parcurs întârziat în România.

Deși Directiva 2009/72/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 2003/54/CE¹⁰ prevedea posibilitatea impunerii operatorilor din sector obligații de serviciu public în considerarea interesului general, statul român a înțeles necesitatea sau mai bine spus importanța acestei obligații doar după declanșarea pandemiei generate de Covid-19. Astfel, *obligația de serviciu public a apărut ca o „noutate” abia în anul 2020. Noua atitudine vine în contextul apariției Directivei (UE) 2019/944 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iunie 2019 privind normele comune pentru piața internă de energie electrică și de modificare a Directivei 2012/27/UE (reformare)*¹¹.

În principal, în domeniul energiei electrice, obligația de serviciu public înseamnă asigurarea continuității cu alimentarea de energie electrică la populație și un preț suportabil pentru aceasta.

Se va observa, din analiza pe care o vom realiza, că, deși Directiva dădea posibilitatea statelor membre de a implementa această obligație operatorilor din sector, statul român a ales să implementeze dispozițiile Directivei referitoare la acest aspect doar după apariția pandemiei Covid-19.

Potrivit art. 3 alin. (2) din Directiva 2009/72 (abrogată), „*Ținând seama pe deplin de dispozițiile relevante din tratat, în special articolul 86, statele membre pot impune întreprinderilor din sectorul*

¹⁰ Publicată în OJ L 211, 14.8.2009, p. 55–93 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV). Special edition in Croatian: Chapter 12 Volume 004 P. 29 – 67.

¹¹ Directivei 2009/72/CE a Parlamentului European și a Consiliului urma să-i fi aduse anumite modificări, apreciindu-se că, din motive de claritate, este necesar să se procedeze la reformarea respectivei directive. Publicată în OJ L 158, 14.6.2019, p. 125–199 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV).

energiei electrice, în interesul economic general, obligații de serviciu public referitoare la siguranță, inclusiv siguranța alimentării, regularitatea, calitatea și prețul furnizărilor, precum și protecția mediului, inclusiv eficiența energetică, energia din surse regenerabile și protecția climei. Aceste obligații sunt clar definite, transparente, nediscriminatorii și ușor de verificat și garantează întreprinderilor de energie electrică comunitare accesul egal la consumatorii naționali. În ceea ce privește siguranța alimentării și gestionarea orientată către eficiență energetică și satisfacerea cererii, precum și în vederea realizării obiectivelor de protecție a mediului și a obiectivelor privind energia din surse regenerabile menționate la prezentul alineat, statele membre pot pune în aplicare o planificare pe termen lung, luând în considerare posibilitatea accesului la sistem al terților.”

Pe de altă parte, Directiva 2019/944 a menținut obligația de serviciu public, însă, în contextul liberalizării pieței de energie electrică, a reglementat unele nuanțări și limitări, în privința dreptului de apreciere al statelor membre. Astfel, se prevede că „Statele membre ar trebui să își păstreze o putere discreționară amplă de a impune obligații de serviciu public întreprinderilor din domeniul energiei electrice atunci când urmăresc obiective de interes economic general. Statele membre ar trebui să asigure clienților casnici și, atunci când statele membre consideră că este necesar, întreprinderilor mici, dreptul de a se alimenta cu energie electrică de o calitate bine definită, la prețuri clar comparabile, transparente și competitive”. Dar, spre deosebire de Directiva 72, noua directivă aduce un element de noutate, respectiv limitează dreptul de apreciere al statelor membre statuând că „obligațiile de serviciu public sub forma unei reglementări a prețurilor pentru furnizarea energiei electrice constituie o măsură care denaturează în mod fundamental concurența și care conduce adeseori la acumularea de deficite tarifare, la limitarea posibilităților de alegere ale consumatorului, la stimulente mai ineficiente pentru economisirea de energie și pentru investiții în eficiența energetică, la scăderea calității serviciilor, la o implicare și o satisfacție reduse ale consumatorilor și la restrângerea concurenței, precum și la prezența unui număr mai mic de produse și servicii inovatoare pe piață. În consecință, statele membre ar trebui să utilizeze alte instrumente de politică, mai ales măsuri de politică socială bine direcționate, pentru a garanta că cetățenii lor își permit să se alimenteze cu energie electrică. Intervențiile publice în stabilirea prețurilor pentru furnizarea energiei electrice ar trebui să se realizeze numai ca obligații de serviciu public și sub rezerva unor condiții specifice prevăzute în prezenta directivă. Liberalizarea totală a unei piețe funcționale de energie electrică cu amănuntul ar stimula concurența la nivelul prețurilor, și nu numai, între furnizorii existenți și ar oferi stimulente pentru cei nou-intrați pe piață, sporind astfel opțiunile consumatorilor și satisfacția acestora”.

Art. 16 din Legea nr 123/2012 a energiei și gazelor naturale¹², astfel cum a fost modificat prin Ordonanța de urgență nr. 74/2020 pentru modificarea și completarea Legii energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012¹³, stabilește faptul că „ (1) Titularii de autorizații de înființare și de licențe au obligația de a-și desfășura activitățile cu respectarea obligațiilor de serviciu public referitoare la siguranță, calitatea și prețul energiei electrice furnizate, continuitatea aprovizionării, eficiența energetică, cu respectarea normelor de securitate și sănătate a muncii și de protecție a mediului, precum și a prevederilor din contractele directe cu consumatorii.

(2) Obligațiile de serviciu public se pot stabili prin hotărâre a Guvernului sau prin reglementări ale ANRE, caz în care se notifică Comisiei Europene de către ANRE, prin licențe sau autorizații de înființare, pentru fiecare activitate din sectorul energiei electrice”.

După cum reiese din preambulul Ordonanței de urgență nr. 74/2020, urgența adoptării acestui act normativ se justifică astfel:

¹² Publicată în M.Of. nr. 485 din 16.07.2012, modificată și completată.

¹³ Publicată în M.Of. nr. 416 din 19.05.2020.

„ (...) instituirea stării de urgență prin Decretul nr. 195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României, precum și prelungirea acesteia prin Decretul nr. 240/2020 privind prelungirea stării de urgență pe teritoriul României”;

„ (...) faptul că nu s-a identificat, în actualele condiții legale de piață, o altă soluție pentru menținerea constantă a prețurilor la clienții casnici cărora li se asigură furnizarea energiei electrice în regim reglementat pentru perioada iulie-decembrie 2020”, acestea având ca rezultat faptul că „se impune identificarea, în regim de urgență, pentru o durată determinată de timp, respectiv până la data de 31 decembrie 2020, a unor mecanisme prin care să se asigure menținerea la valoarea actuală a prețurilor la energia electrică furnizată clienților casnici în regim reglementat, (...)”.

Prin punctele de vedere transmise către Ministerul Economiei, atât în faza de proiect a actului normativ devenit ulterior Ordonanța de urgență nr. 74/2020, cât și după aprobare, Autoritatea Națională de Reglementare în domeniul Energiei (ANRE) a subliniat:

- necesitatea informării Comisiei Europene cu privire la măsurile adoptate pentru îndeplinirea obligațiilor de serviciu universal și de serviciu public, așa cum acestea sunt prevăzute în legislația europeană, respectiv conform prevederilor art. 3 alin. (15) din Directiva 2009/72/CE;

- faptul că măsura de stabilire a tarifelor reglementate la clienții casnici coroborat cu stabilirea de prețuri/cantități reglementate la producători, ca obligație de serviciu public trebuie să fie limitată în timp și, în acest sens, trebuie avută în vedere aplicarea tarifelor reglementate doar până la stabilirea statutului și regimului juridic al consumatorilor vulnerabili, prevăzută la art. XVII alin (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative¹⁴, respectiv 31 decembrie 2020;

- faptul că, „prin angajamentele asumate de către Guvernul României, măsurile de intervenție publică în stabilirea prețurilor la clienții casnici nu pot fi luate decât până la data de 31 decembrie 2020 astfel încât începând cu data de 1 ianuarie 2021 prețurile la clienții casnici să se formeze pe criterii concurențiale în conformitate cu Regulamentul 943/2019”.

Ministerul Economiei a comunicat ANRE că, în ceea ce privește prevederile art. 3 alin. (15) din Directiva 2009/72/CE, a informat Comisia Europeană cu privire la adoptarea OUG nr. 74/2020, documentul de informare fiind transmis către Reprezentanța României la Uniunea Europeană în 18 iunie 2020, iar aceasta a transmis documentul către Comisia Europeană în data de 22 iunie 2020.

Pe de altă parte, din analiza Notei de fundamentare a OUG nr. 74/2020¹⁵ se poate constata că Guvernul, nu a avut în vedere la emiterea actului normativ și Directiva 944, aceasta fiind transpusă abia după punerea în întârziere a statului român. Astfel cum rezultă din preambulul OUG nr. 143/2021 pentru modificarea și completarea Legii energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012, precum și pentru modificarea unor acte normative¹⁶, adoptarea în regim de urgență a fost motivată de faptul că termenul pentru transpunerea Directivei (UE) 2019/944 a fost depășit, la data de 3 februarie 2021 Comisia Europeană comunicând autorităților române scrisoarea de punere în întârziere - cauza 2021/0092 - acțiune în constatarea neîndeplinirii obligației de comunicare a măsurilor naționale de transpunere a Directivei (UE) 2019/944 și asumarea transpunerii Directivei (UE) 2019/944 ca reformă a sectorului energetic în cadrul Planului național de redresare și reziliență. Fără a

¹⁴ Publicată în M.Of. nr. 11 din 09 ianuarie 2020.

¹⁵ Documentul este disponibil online la adresa <https://gov.ro/ro/guvernul/procesullegislativ/note-de-fundamentare/nota-de-fundamentare-oug-nr-74-14-05-2020&page=8>, consultat la 06.01.2022.

¹⁶ Publicată în M.Of. nr. 1259 din 31 decembrie 2021.

detalia (pentru că nu face obiectul prezentului demers), menționăm doar că, pe site-ul Ministerului Energiei a fost postat spre consultare publică proiectul de lege privind transpunerea Directivei 944 încă de la data de 29.04.2021¹⁷. Cu toate acestea, procesul legislativ nu a fost finalizat până la data realizării acestui studiu.

O altă situație în legătură cu cele menționate este și faptul că prin art. 72 al OUG nr. 70/2020¹⁸ privind reglementarea unor măsuri, începând cu data de 15 mai 2020, în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, pentru prelungirea unor termene, pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, a Legii educației naționale nr. 1/2011, precum și a altor acte normative, s-a stabilit că „Pe perioada stării de alertă, operatorii de transport și distribuție energie electrică și gaze naturale asigură continuitatea furnizării serviciilor, iar în situația în care este incident un motiv de debransare/deconectare, amână efectuarea acestei operațiuni până la încetarea stării de alertă”. Astfel, s-a remarcat preocuparea Guvernului de a asigura continuitatea în alimentarea cu energie electrică și gaze naturale, înțelegând riscurile la care s-ar fi supus întreg sistemul energetic în caz contrar. Cu toate acestea, apare de neînțeles de ce a fost abrogat acest articol, motivat de faptul că „oportunitatea și necesitatea impunerii unei reveniri graduale la o situație de normalitate în piețele de energie electrică și de gaze naturale, din perspectiva relațiilor contractuale dintre clienții finali casnici și noncasnici, pe de o parte, și prestatorii lor de servicii în domeniile energie electrică și/sau de gaze naturale”, că „datoriile acumulate de consumatorii casnici și noncasnici la plata energiei electrice și gazelor naturale nu mai pot fi susținute de către furnizorii acestor servicii;” sau “că fiecare zi de întârziere conduce, în opinia asociațiilor de profil, la amplificarea prejudiciilor suferite de operatorii economici implicați în lanțul de alimentare cu energie electrică, respectiv cu gaze naturale și la mărirea debitelor consumatorilor care au abuzat de prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 70/2020” (prin OUG nr. 84/2021 pentru abrogarea art. 72 alin. (1) din O.U.G. nr. 70/2020 privind reglementarea unor măsuri, începând cu data de 15 mai 2020, în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, pentru prelungirea unor termene, pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, a Legii educației naționale nr. 1/2011, precum și a altor acte normative¹⁹).

Întrucât din analiza Notei de fundamentare a actului normativ nu reiese că ar exista un studiu de impact sau o justificare a urgenței adoptării unui astfel de act normativ, se ridică următoarea întrebare: Dacă siguranța alimentării cu energie electrică este un deziderat al obligației de serviciu public, de ce se ajunge la soluții extreme, de „sanționare” a consumatorului (casnic/non-casnic), prin debransare, fără a prevala măsurile de prevenție, de îndrumare? Pe de altă parte, cum poate interesul privat al operatorilor să primeze în fața siguranței în alimentarea cu energie electrică/gaze naturale, fără a exista un studiu de impact și niște analize ce ar fi trebuit să stea la baza luării unor astfel de măsuri? Putem înțelege, evident, faptul că poate mulți consumatori casnici/non-casnici au profitat de umbrela protecției legislative a interzicerii debransărilor (așa cum de altfel se menționează în Nota de fundamentare a OUG nr. 84/2021, fără a se justifica în vreun fel), însă se puteau institui măsuri de prevenție a unor astfel de situații. Rămâne întrebarea, totuși, ce se va întâmpla cu sistemul energetic național și cine va suporta consecințele unor eventuale perturbări grave, în situația în care vor fi debransați foarte mulți consumatori, în special non-casnici al căror consum este semnificativ?

¹⁷ Documentul este disponibil online la adresa <http://energie.gov.ro/transparenta-si-integritate/transparenta-decisionala-2/>, consultat la 06.01.2022.

¹⁸ Publicată în M.Of. nr. 394 din 14 mai 2020.

¹⁹ Publicată în M.Of. nr. 768 din 06 august 2021.

Legiitorul român a emis, în cele din urmă, după ceva ani de chin, așa numita lege a consumatorului vulnerabil, Legea nr. 226/2021 privind stabilirea măsurilor de protecție socială pentru consumatorul vulnerabil de energie²⁰, având drept scop declarat, la art. 2:

- a) asigurarea accesibilității energiei din punctul de vedere al prețului pentru toți cetățenii;
- b) asigurarea disponibilității fizice neîntrerupte a resurselor energetice pentru toți consumatorii vulnerabili;
- c) promovarea accesului la măsurile de creștere a performanței energetice a clădirilor cu destinație de locuințe;
- d) prevenirea și combaterea sărăciei energetice și excluziunii sociale.

Deși aparent Legea vine cu câteva beneficii pentru persoanele calificate ca fiind vulnerabile din punctul de vedere al veniturilor (sau mai bine spus prin prisma lipsei acestora), totuși nu putem să nu criticăm birocrăția introdusă și care, probabil, pentru mulți va face inaccesibil accesul la acest așa-zis ajutor de protecție din partea statului. Rămâne de văzut cum se va pune în aplicare și care va fi numărul persoanelor reale ce vor putea beneficia de aceste prevederi.

Un aspect deosebit de important, în strânsă legătură cu *obligația de serviciu public*, dar mai ales cu importanța asigurării alimentării cu energie electrică, este și faptul că la nivelul reglementărilor europene, sectorul energetic a fost inclus în noțiunea de *infrastructură critică*, deci un element al sistemului de siguranță națională, și europeană în egală măsură.

Protecția infrastructurii rețelelor energetice (obiectiv prioritar al Directivei 2008/114/CE a Consiliului din 8 decembrie 2008 privind identificarea și desemnarea infrastructurilor critice europene și evaluarea necesității de îmbunătățire a protecției acestora²¹) reprezintă unul dintre subiectele aflate din ce în ce mai frecvent pe agenda politică europeană și, implicit, a țării noastre. Considerată o problemă majoră, securitatea energetică are cel puțin două elemente relevante: *securitatea canalului de aprovizionare*, cu aspecte puternic geopolitice, respectiv, *securitatea infrastructurilor critice asociate*.

Din analiza cadrului de reglementare european și național, se poate observa că însăși Directiva 2008/114/CE a dat prevalență sectorului energetic alături de cel al transporturilor, care în cadrul Preambulului - pct. (5), reține în mod expres faptul că „prezentă directivă se concentrează asupra sectorului energetic și a sectorului transporturilor”. Astfel, se poate constata faptul că Directiva recunoaște rolul esențial al sectorului energiei electrice și al gazelor naturale ca fiind unul strategic, de maximă importanță.

Fără îndoială, energia este un ingredient esențial pentru dezvoltarea economică, socială și politică. În ultimii ani, se acordă o atenție sporită conceptului de securitate energetică, focalizat atât pe asigurarea accesului sigur și durabil la resurse, la un preț rezonabil, cât și pe garantarea unui transport fără pericole până la destinatarul final.

Totodată, cu relevanță deosebită este și Regulamentul (UE) 2019/941 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iunie 2019 privind pregătirea pentru riscuri în sectorul energiei electrice și de abrogare a Directivei 2005/89/CE²². Regulamentul stabilește în mod clar faptul că „În contextul unor piețe și sisteme de energie electrică interconectate, prevenirea și gestionarea crizelor de energie electrică nu pot fi considerate o sarcină pur națională. Ar trebui exploatat

²⁰ Publicată în M.Of. nr. 891 din 16 septembrie 2021.

²¹ Publicată în OJ L 345, 23.12.2008, p. 75–82 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV). Special edition in Croatian: Chapter 18 Volume 003 P. 172 – 179. Directiva a fost transpusă în totalitate în legislația națională, prin OUG nr. 98 din 3 noiembrie 2010 privind identificarea, desemnarea și protecția infrastructurilor critice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 757 din 12 noiembrie 2010.

²² Publicat în OJ L 158, 14.6.2019, p. 1–21 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV).

mai bine potențialul unor măsuri mai eficiente și mai puțin costisitoare, prin intermediul cooperării regionale. Este nevoie de un cadru comun de norme și de proceduri mai bine coordonate pentru ca statele membre și alți actori să poată coopera eficace la nivel transfrontalier, în spiritul unei mai mari transparențe, încrederi și solidarități între statele membre”, ridicând la rang de principiu siguranța alimentării cu energie electrică: „Statele membre sunt responsabile de garantarea siguranței alimentării cu energie electrică pe teritoriul lor (...). Operatorii de distribuție și operatorii de transport și de sistem joacă un rol esențial în asigurarea unui sistem de energie electrică sigur, fiabil și eficient”.

Sectorul energetic a fost cuprins în conceptul de infrastructuri critice ale țării, ca reprezentând: infrastructuri ale rețelelor sistemului național energetic (unități energetice, linii de înaltă tensiune, stații de transformare, instalații și sisteme de monitorizare și de reglare, baraje și acumulări hidro-energetice; centre nucleare, sisteme și infrastructuri ale acestor centrale nucleare, hidrocentrale și termocentrale, combinate de apă grea, depozite de materii prime, materiale periculoase și materiale strategice (...) rețele ale conductelor de petrol și gaze naturale naționale sau care fac parte din rețele de transport continentale etc). Mai mult, în Strategia Energetică Națională²³, securitatea energetică reprezintă „capacitatea unui stat de a-și asigura necesarul de energie în mod neîntrerupt și la prețuri accesibile. Conceptul de independență energetică, înțelesă ca aspirație către autosuficiență și insularizare, este depășit și contraproductiv în perspectiva integrării europene a piețelor de energie și a evoluției lor în următoarele decenii. Abordarea europeană a politicilor de securitate energetică este bazată pe reguli de cooperare intra și extra-comunitară, pe norme și instituții”.

Pe de altă parte, cadrul legislativ care vizează infrastructurile critice ar trebui analizat cu mai multă atenție, pentru a se putea găsi un echilibru, în care interesul public să primeze, deci revenim la obligația de serviciu public. Ne referim punctual la sistemul energetic unde, de multe ori, interesul operatorilor a avut prioritate. Evident, nu opinăm în sensul de a nu sancționa consumatorii care, cu rea-intenție, nu își achită facturile profitând de un cadru legal favorabil, însă trebuie găsit un echilibru. De altfel, dacă operatorii și-ar realiza investițiile în rețelele și așa învechite de zeci de ani, evident și costurile pentru populație ar scădea, iar potențialele pericole, riscuri și vulnerabilități pentru sistemul energetic s-ar diminua în mod vizibil.

În același timp, credem că ar fi utilă o mai bună comunicare față de consumatorul final, populația, având în vedere că unul dintre dezideratele europene, și nu numai, se referă la asigurarea continuității în alimentarea cu energie electrică și gaze naturale, pentru că și debransarea consumatorilor, într-un număr foarte mare (mai ales dacă vorbim de non-casnic), poate conduce la destabilizarea sistemului energetic național, cu consecințe deosebit de grave.

3. Concluzii

Din analiza aspectelor menționate, punctul comun este prim-planul în care se află (sau cel puțin ar trebui să se afle) consumatorul. Astfel, instituirea obligației de serviciu public a avut drept scop protejarea consumatorului final, în special prin asigurarea continuității alimentării cu energie dar și reglementarea unor prețuri suportabile. Se poate observa că România a făcut pași întârziați în reglementarea obligației de serviciu public, ultima etapă fiind cea de reglementare a acestuia în contextul Directivei nr. 2019/944. Dar, odată cu apariția acesteia, posibilitatea de reglementare a obligației de serviciu public a fost limitată, sau mai bine zis,

²³ Documentul este disponibil online la adresa <http://energie.gov.ro/strategia-energetica-nationala/>, consultat la 05.01.2022.

condiționată de liberalizarea pieței de energie, de respectarea dreptului furnizorilor de a stabili prețul, statul urmând a găsi măsuri de protecție a consumatorului vulnerabil.

Pct. 123 din OUG nr. 143/2021 emisă ca urmare a punerii în întârziere a României în ceea ce privește transpunerea Directivei nr. 2019/944 a lăsat o „portiță” aparentă, am putea spune, astfel încât Guvernul să poată stabili prețurile: „*Prin excepție de la prevederile alin. (1) și ale alin. (2), la propunerea ANRE și a Ministerului Muncii și Protecției Sociale, Guvernul, cu avizul Consiliului Concurenței, poate interveni în formarea prețurilor pentru furnizarea energiei electrice către consumatorii casnici vulnerabili sau afectați de sărăcie energetică, după notificarea Comisiei Europene a acestor măsuri în termen de o lună de la adoptarea acestora*”. Astfel cum a fost redactat textul legal, punerea sa în practică va deveni extrem de greoaie, cu atât mai mult cu cât există deja o lege a consumatorului vulnerabil ce reglementează aceste situații.

Așadar, rămâne de văzut cum va pune statul român în aplicare aceste prevederi, în contextul în care prețurile la energie au explodat odată cu liberalizarea pieței, în care se presupunea că prețurile vor scădea urmare a cererii și ofertei.

BIBLIOGRAFIE

1. Dâmbu, Aspecte privind noțiunea serviciului public în contextul actual, în *Revista Transilvană de Științe Administrative*, VIII, 2002, pp. 51-60.
2. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005.
3. D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2018.
4. D. Truchet, *Droit administratif*, 3 édition mise à jour, Thémis droit, Presses Universitaires de France, Paris, 2010 .
5. J. Chevallier, *Le Service Public*, Presses Universitaires de France, Paris, 1994,
6. V. Negruț, Regimul juridic al serviciilor comunitare de utilități publice, în *Revista Transilvană de Științe Administrative*, 1 (21)/2008, p. 99-104.

PUBLIC VS. PRIVAT ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI JURIDICE A PERSOANELOR VÂRSTNICE ÎN MATERIA CREDITĂRII ȘI (SUPRA)ÎNDATORĂRII

Associate professor, Ph.D. **Rodica Diana APAN**
Faculty of Law Cluj-Napoca „Dimitrie Cantemir” Christian
University Bucharest lawyer
avocat.apan@gmail.com

Rezumat

Studiul cercetează situația persoanelor vârstnice dintr-o perspectivă inedită: în ce măsură au acces la creditare pentru a-și achiziționa bunuri mobile și imobile pentru nevoile personale și cine îi protejează într-o astfel de ipostază; care sunt mijloacele pentru persoanele vârstnice de a obține informare, consiliere și soluții financiare cât mai bine adaptate nevoilor lor, posibilităților și situației financiare personale, în vederea prevenirii îndatorării, supraîndatorării și a stării de vulnerabilitate, a situației economice precare, în vederea menținerii stabilității economice și a înlăturării excluziunii sociale, vulnerabilitate atât economică cât și socială. Fațetele protecției din sfera publică și/sau privată în consilierea pe “parcursul” creditării sunt, de asemenea dezvoltate prezentului studiu.

Cuvinte cheie : persoane vârstnice ; împrumuturi ; măsuri de protecție socială; (supra)îndatorare

PUBLIC VERSUS PRIVÉ DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION JURIDIQUE DES PERSONNES ÂGÉES DANS LE DOMAINE DU CRÉDIT ET DU (SUR)ENDETTEMENT

Résumé

L'étude analyse la situation des personnes âgées d'une perspective inédite : dans quelle mesure ceux-ci ont-ils accès au crédit afin d'acheter des biens meubles et immeubles pour les besoins personnels et qui les protège dans une telle situation ; quels sont les moyens, pour les personnes âgées, d'obtenir des renseignements, des conseils et des solutions financières le mieux adaptés à leurs besoins, à leurs possibilités et à la situations financière personnelle, en vue de prévenir l'endettement, le surendettement et l'état de vulnérabilité, la situation économique précaire, en vue de maintenir la stabilité économique et d'éviter l'exclusion sociale, une vulnérabilité tant économique que sociale. Les volets de la protection dans le domaine public et/ou privé et le conseil « durant » le crédit sont aussi développées durant la présente étude.

Mots-clés : personnes âgées, emprunts, mesures de protection sociale, (sur)endettement.

PUBLIC VS. PRIVATE IN THE FIELD OF PROTECTION OF ELDERLY PERSONS IN THE DOMAIN OF CREDIT AND (OVER) INDEBTEDNESS

Abstract

The study investigates the situation of the elderly from a unique perspective: to what extent do they have access to credit to purchase movable and immovable property for their personal needs and who

protects them in such a situation; what are the means for the elderly to obtain information, advice and financial solutions best suited to their needs, possibilities and personal financial situation, in order to prevent indebtedness, over-indebtedness and vulnerability, precarious economic situation, in order to maintain economic stability and the removal of social exclusion, both economic and social vulnerability. The facets of public and / or private protection in "credit" counseling are also developed in this study.

Keywords: *elderly people; lending; social protection measures; (over)indebtedness*

1. Protection of vulnerable people through social assistance

(i) Principles, characteristics and main aspects of social assistance

Caring for our neighbor, a biblical care in fact, finds its most complex means of manifestation in the situation of vulnerable people. It is important to note that the vulnerability related to aging has concrete forms of manifestation and requires specific means of protection.

The principles applicable in the field of protection of vulnerable persons in the field of social assistance are included in the provisions of the Social Assistance Law 292 of 2011¹, namely:

- Respect for human dignity - each person is guaranteed the free and full development of his personality, his individual and social status and the right to privacy and protection against any physical, mental, intellectual, political or economic abuse are respected;

- Individual approach - social assistance measures must be adapted to the particular life situation of each individual; this principle takes into account the nature and cause of emergencies that may affect the individual's abilities, physical and mental condition, and the person's level of social integration;

- Respect for the right to self-determination - each person has the right to make their own choices, regardless of their social values, ensuring that it does not threaten the rights or legitimate interests of others;

Activation - social assistance measures have as final objective the encouragement of employment, in order to integrate / reintegrate social and increase the quality of life of the person, and strengthen the family unit.

The characteristics of social assistance services, independent of the beneficiaries, are the following:

- social services are *proactive* and involve an integrated approach to the needs of the person in relation to: socio-economic situation; health status; level of education; social living environment;

- prevention of poverty and the risk of social exclusion is one of the main issues in social assistance services;

The state, *through its organs*, contributes to preventing and combating poverty and the risk of social exclusion², through public policies that:

- ensures the access of vulnerable persons to some fundamental rights, such as: the right to housing, to social and medical assistance, to education and to work;

- establishes support measures according to the particular needs of disadvantaged individuals, families and groups.

¹ published in the Official Monitor no. 905 of December 20, 2011, amended and supplemented, hereinafter referred to as Law 292/2011

² see *Dezvoltarea sistemului de asistență socială pentru combaterea sărăciei și a excluziunii sociale* – SMIS code 126924, available online at <https://www.mmanpis.ro/despre-anpis/proiecte/dezvoltarea-sistemului-de-asistenta-sociala-pentru-combaterea-saraciei-si-a-excluziunii-sociale-cod-smis-126924/>, consulted on 10.11.2021.

The concept of "poverty" represents, according to Law 292/2011, the condition of a person / person / family / group / community manifested by the lack of resources strictly necessary for the purchase of goods and services considered to ensure the minimum standard of living in a certain period of time, compared to the socio-economic conditions of society, and the "poverty line" is the quantification of resources, and the standards used to establish it are influenced by the general level of the cost of living, as well as the specifics of social policies adopted. The elderly are those who are most exposed to poverty, and the elderly are those who, due to the reduction in retirement income, are on the verge of a decent life, the vast majority.

(ii) Specific protection for the elderly through social assistance

The provisions of Law no. 17/2000³ on the social assistance of the elderly are related to the right of the elderly to social assistance, in relation to the socio-medical situation and the economic resources available to them-art. 1, para. (1).

The situations and needs of the elderly are assessed through a social survey based on data on conditions requiring special care, the ability to manage and meet the natural requirements of daily life, living conditions, and actual or potential income. considered minimum to ensure the satisfaction of the current needs of life. The needs of the elderly in a situation of total or partial loss of autonomy, which may be of a medical, socio-medical, psycho-affective nature, are established on the basis of the national needs assessment grid for the elderly, which provides the criteria for grading dependencies.

Medical services consist of consultations and medical care at home or in health institutions, dental consultations and care, administration of medicines, provision of sanitary materials and medical devices.

The legal provisions refer to "community counseling services" for the elderly, in order to prevent social marginalization and for social reintegration, without paying a contribution, as a fundamental right of the elderly, counseling which is given to social workers.

(iii) Public-private partnership in social services for the protection of vulnerable people

The mechanism for promoting social inclusion and combating poverty includes: central and local public administration authorities and representatives of civil society organizations, between these two components working the public-private partnership. The public-private partnership is a way to ensure the protection of vulnerable persons for any reason and due to age and is also regulated by the provisions of Law 292/2011.

Civil society is part of this partnership consisting of people associated in various forms, based on common interests, who dedicate their time, knowledge and experience to promote and defend various categories of rights and interests. Forms of association may be mainly associations and foundations, trade unions and employers' organizations, cultural and religious organizations, and informal community groups.

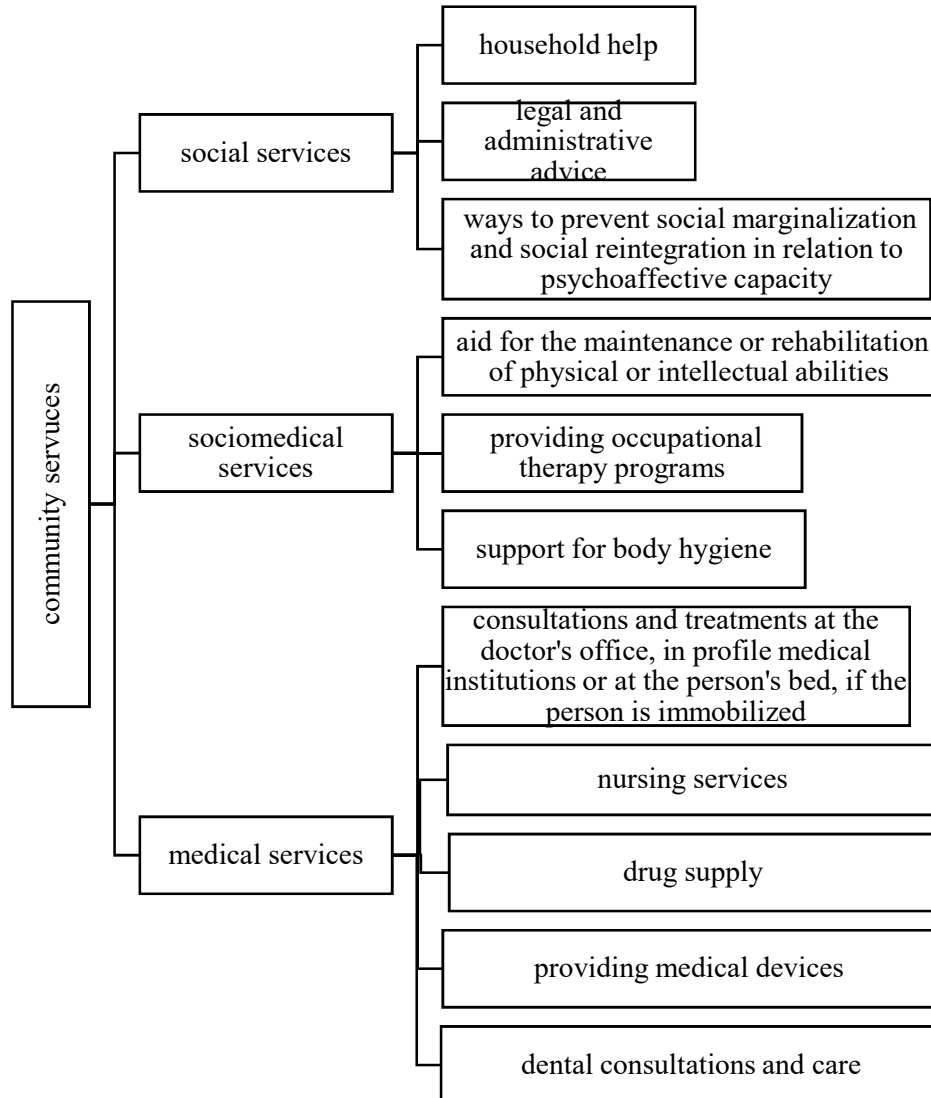
The aim of the partnership is to harmonize policies aimed at knowing, preventing and combating situations that lead to poverty and the risk of social exclusion for vulnerable people.

The public-private partnership also requires central and local public authorities, public and private institutions, non-governmental organizations, legally recognized religious institutions, and community members to set common goals, work together and mobilize all necessary resources to ensure decent and dignified living conditions for vulnerable people.⁴

³ Republished in the Official Monitor of Romania, Part I, no. 600 of July 11, 2006.

⁴ see Lazăr Florin, Roșu Liliana, Cristea Diana, Iovu Mihai Bogdan, *Perspective asupra sistemului și serviciilor de asistență socială din România*, Ed. Tritonic Books, 2020, available online at <https://main.components.ro/uploads/12c6a09675620f589055800ba6ceceee/2020/07/perspective-asupra-sistemului-s-i-serviciilor-de-asistent-a-sociala-din-romania.pdf>, consulted on 10.01.2022.

Fig. 1 - Community services for the elderly in homes



The “vulnerable group” means, within the meaning of Law 292/2011, persons or families who are at risk of losing their ability to meet their daily living needs due to illness, disability, poverty, aging, drug addiction or alcohol or other situations that lead to economic and social vulnerability.

2. Local government authorities and the means of protection of the elderly through social assistance

The elderly represent a vulnerable population with special needs, due to the physiological limitations and fragility characteristic of the aging phenomenon. The elderly person's family has the obligation to ensure its care and maintenance. In the case of the elderly person alone or whose family cannot provide, in part or in full, its care and maintenance, the state intervenes by providing

social assistance benefits and social services appropriate to the strictly individual needs of the elderly person. Therefore, in order to prevent, limit or eliminate the temporary or permanent effects of certain situations that may affect the life of the elderly person or may generate the risk of social exclusion, the elderly have the *right to social services*.

Social assistance benefits are provided to the elderly who are in a situation of vulnerability, ie those people who:

a) do not make their own income or their income or that of their legal supporters is not sufficient to ensure a decent living and a safe living environment;

b) they are unable to carry out the basic activities of daily living on their own, they cannot manage on their own and need assistance and care;

c) they do not have a home nor the possibility to ensure their living conditions based on their own resources.

We note that the regulated and consequent social services provided by local authorities are mainly those strictly necessary for living, usual, traditional, respectively the right to food, the right to housing, the right to medical services, the right to palliative services, the right to care, etc.⁵

In order to identify and respond as adequately as possible to the social needs of the elderly and the particular conditions in which they find themselves, *social services are organized with priority at the level of local communities*.

The local public administration authorities *are responsible for* identifying and assessing the needs of the elderly, organizing, planning and ensuring the financing or co-financing of social services, and public and private social service providers are responsible for providing these specific services, respecting quality standards.⁶ In the process of providing social services, public and private providers have the obligation to involve the elderly person, as well as his family or legal representative, and to promote the intervention of community members and volunteers, who are difficult to achieve in practice.

The local public administration authorities have the obligation to provide, according to the provisions of Law 292/2011, free information and counseling services for the elderly regarding their *social rights*.

3. European documents on the protection of the elderly

(i) Opinion of the European Economic and Social Committee on Taking into account the needs of older people (2009 / C 77/26)⁷

This document reveals, *in sintesis*, the following: society is aging from a "life cycle" perspective; it is necessary to recognize and value the elderly; it is necessary to prevent discrimination and ensure the dignity of the elderly; *a wide range of issues affect the elderly, from the time of official retirement to old age, in particular men and women, the elderly with disabilities and the elderly from migration*;

⁵ see Enache Irina, *Protecția socială a persoanelor vârstnice și drepturile acestora*; available online at https://cnpv.ro/wp-content/uploads/2020/03/Protectia_sociala_a_persoanelor_varstnice_si_drepturile_ac_estora.pdf, consulted on 10.01.2022.

⁶ see Tigmeanu Daniela, Erica Eugenia Keller, *Etica asistentului social în relația cu vârstnicii aflați în dificultate, The ethics of the relationship between social worker and the aged persons in difficulty*; available online at <https://www.rcis.ro/ro/section1/22-volumul-22-2008-septembrie/244-etica-asistentului-social-in-relatia-cu-varstnicii-aflati-in-dificultate-the-ethics-of-the-relationship-between-social-worker-and-the-aged-persons-in-difficulty-7.html>, consulted on 10.01.2022.

⁷ Document available online at https://eurlex.europa.eu/legalcontent/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008AE1524&from=EN#ntr32C_2009077RO.01011501-E0032, consulted on 10.11.2021.

The same document contains a chapter for the elderly "as consumers", a chapter that reveals that the elderly have special needs in terms of supply of basic necessities and long-term use, as well as services of all kinds. From this perspective, the document states that the following are needed:

- a general design of the products according to the principles of "*Universal Design*" or "*Design for All*", with information on the product that can be easily read and understood;
- *prevention of discrimination on grounds of age or disability in access to services, in particular financial services;*
- enforcement of consumer rights and for the elderly;

It should be noted, *hit et nunc*, that retired migrants are at a major standstill, as national rights are no longer covered by the policy of their country of origin, but are not taken into account by the host country either.

The concept of "*financial security*" is also addressed in the same opinion and consists of the following: The document notes that Member States should be encouraged to create the conditions for the safety of livelihoods and therefore the dignity of older people, regardless of whether whether or not they contribute to social life, and this during their entire period of retirement. We also note that, given the structural changes, the current reforms of the pension and social security systems and the increase in the cost of living, while reducing the purchasing power, *the percentage of people at risk of poverty in old age is increasing*. In particular, *older women and workers with longer periods of unemployment* live in poverty in some Member States. In addition, Member States must guarantee a *minimum income* for all, enabling all older people to live a decent life, despite all the vicissitudes of life.

(ii) European Charter on the Rights and Responsibilities of the Elderly in Need of Long-Term Care and Assistance⁸

This Charter provides for the rights of the elderly, including a number of *economic rights*, namely: *the right to financial and material security* and the right to be protected against any or all forms of financial and material abuse; the right to self-determination; the right to maintain control over property and income and to take care of one's own financial and legal affairs; the right to be given sufficient time to consider decisions carefully, the right to access relevant documents, so that the choices made benefit from independent advice and support.

(iii) Green Paper on Aging – "Promoting Solidarity and Responsibility between Generations", Brussels, 2021⁹

It states that: "Technological developments may increase the vulnerability of older people, for example if they are less familiar with or do not use digital tools so easily or have *limited access to digital technology*. This can make them more accessible to those who want to cheat, to deceive the elderly, as has been observed during the pandemic and during periods when restrictions on the movement of persons have been imposed. Increasing the number of older people in the European Union raises specific security and safety concerns, as organized criminals can target them, for example, through home visits, organized fraud, burglary, theft or other scams and crimes, even cybercrime."¹⁰ It is also noted that older people living abroad or owning goods abroad may also be particularly vulnerable due to language barriers and the unknown administrative and legal systems they use to manage their assets.

⁸ Document available online at <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/QgrcJHsTfRLmDgJXWTDmMLhdlbJdVxHkHfB?projector=1&messagePartId=0.1>, consulted on 10.11.2021.

⁹ Document available online at https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2021_50_f1_green_paper_ro.pdf, consulted on 10.11.2021.

¹⁰ Document available online at http://publications.europa.eu/resource/cellar/d918b520-63a9-11eb-aeb5-01aa75ed71a1.0015.03/DOC_1, consulted on 10.11.2021.

4. The patrimonial protection of the elderly person in the national legislation

(i) Protection at the conclusion of legal acts translating property

Law 292/2011, in art. 103, regulates the legal situation of elderly persons who conclude legal acts translating property, for a fee or free of charge, for the purpose of maintenance and personal care, has the right to protection measures granted under the law. We note that the law generally refers to the "*right to protective measures granted under the law*" without indicating such measures. We also note that the law provides only for the protection of persons at the conclusion of legal acts translating property, or there are countless situations in which the elderly conclude acts by which it guarantees with its own patrimony the fulfillment of obligations by the principal debtor, who may be a person, physics or a professional. Or, these acts are not translational property deeds, but acts by which a right of claim is constituted and remain outside the scope of protection.

We note that aging is the state of affairs which places persons in a vulnerable group, and the case-law reflects the situation in which the elderly have the status of guarantors of the fulfillment of an obligation of the principal debtor - Judgment of the European Court of Justice in Case C74 / 15 in the preliminary reference procedure. In the main proceedings, from the referring court in Romania, the state of affairs found that the parents of the director of a company guaranteed the fulfillment of the obligation to repay the loan by a company, by concluding a guarantee contract and a real estate guarantee, the consideration of the quality of administrator of the company in which their son held the quality of administrator.

In Case 74/15, the European Court of Justice ruled:

"Article 1 (1) and Article 2 (b) of Council Directive 93/13 / EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts shall be interpreted as meaning that this Directive may be applied to a guarantee contract. between a natural person and a credit institution between a natural person and a credit institution in order to guarantee the obligations which a company has entered into with that institution under a credit agreement in the course of his professional activity and does not have a functional relationship with that company. "¹¹

We note that the persons who have the quality of guarantors of the obligations assumed by a company can be assimilated to consumers and they can be granted the benefit of protection by applying the regulation on abusive clauses, from the credit agreement concluded between the bank and the debtor. It also follows from the judgment under review that such assimilation is possible in so far as the guarantor concludes the guarantee contract for purposes outside the scope of his professional activity and does not have a functional relationship with the company for which he has guaranteed.

(ii) Free legal advice, assistance with the conclusion of legal acts translating property, regarding the elderly, having as object their own goods, for the purpose of maintenance and care

According to the provisions of art. 1, of Law 17/2020 on social assistance for the elderly, the guardianship authority / guardianship court in the administrative-territorial unit in which the elderly person has his domicile or residence¹² has the obligation to provide, at its request, *free legal advice* in order to conclude sale-purchase or donation contracts or in order to establish

¹¹ See Court of Justice of the European Union Case 74/15 Dumitru & Ileana Tarcău, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-74/15&language=RO>, consulted on 29.11.2022 and Gyula Fabian, *Drept instituțional comunitar*, Ed. Sfera.

¹² Regarding guardianship and curatorship according to the provisions of the Civil Code, see also Baias Flaviu, Chelaru Eugen., Constantinovici Rodica., Macovei Ioan. (coordinators), *Noul Cod civil, Comentariu pe articole, art. 1-2664*, Ed. C.H. Beck, 2012.

movable or immovable guarantees, which have as object the movable or immovable property of the elderly person.

We note that, this time, the law extends its scope of protection to the establishment of guarantees by the elderly and consists, *prima facie*, in free legal advice for the conclusion of contracts of sale-purchase, donation and for the establishment of (real) movable guarantees or real estate.

A second degree of protection is given by the provisions of art. 30, para. 2, of the same law and consists in *assisting* the elderly person at his request or ex officio, as the case may be, by a representative of the guardianship authority, in order to conclude any transfer of ownership, having as object his own goods, for his maintenance and care. The maintenance and care obligation, as well as the practical modalities of its execution are expressly provided in the legal act concluded by the notary public, under the sanction of nullity, and the guardianship authority / guardianship court from the administrative-territorial unit in which the elderly receives ex officio a duplicate of the concluded legal act.

A third degree of protection is provided by art. 33 of the same law, according to which, the elderly person in case of non-execution of the maintenance and care obligation by the new owner of the goods obtained as a result of the legal act of alienation concluded as regulated *ut supra*, may notify the guardianship authority / the court of guardianship of the administrative-territorial unit in which the elderly person has his domicile or residence, by any natural or legal person. The guardianship authority can also be notified ex officio. The procedure for resolving the notification within 24 hours from the registration of the notification, the guardianship authority / guardianship court from the administrative-territorial unit in which the elderly person has his domicile or residence carries out a social investigation; Within 24 hours, the guardianship authority / guardianship court of the administrative-territorial unit in which the elderly person has his domicile or residence requests the county agency for payments and social inspection to carry out, within maximum 3 days from the request, an investigation regarding the respect of the elderly person's rights. by the social service provider; Based on the social investigation and, as the case may be, the result of the investigation, the guardianship authority / guardianship court in the administrative-territorial unit in which the elderly person has his domicile or residence initiates the necessary steps to execute the obligations entered in the concluded legal act. maintenance in his own name and in the interest of the person maintained for non-fulfillment of the obligations under the contract and, if applicable, formulates a criminal complaint.

We find *hit et nunc* that a number of economic and patrimonial rights are regulated at European and national level, for the protection of the elderly. Consequently, the social rights of the elderly are being met by economic and property rights, which constitute true human rights.¹³

¹³ see Maziliu Dumitru, *Drepturile omului. Conceptee, exigențe și realități contemporane*, Ed. Lumina Lex, 2000, p. 102. It is retained that: „ Both the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights enshrine important economic and social rights of human beings, recognizing that the ideal of each is the liberation from fear and misery, which “cannot be achieved unless conditions are created to enable him to enjoy his economic, social and cultural rights as well as his civil and political rights.” and also in Popescu Corneliu Liviu, *Protecția internațională a drepturilor omului*, Ed. All Beck,2000, p. 45, The Committee on Economic, Social and Cultural Rights notes that “it is a subsidiary body of the Economic and Social Council established by it under the UN Charter, by a resolution of its own. (...) Economic, Social and Cultural Rights is that of reports.”.

(iii) The patrimonial exploitation of a vulnerable person, art. 247 of the Criminal Code¹⁴

"(1) The act of the creditor who, on the occasion of lending money or goods, taking advantage of the state of obvious vulnerability of the debtor, due to age, health condition, disability or dependency in which the debtor is towards him, makes him to constitute or transmit, for oneself or for another, a real right or a claim of manifestly disproportionate value, against this benefit is punished with imprisonment from one to 5 years".

We note that the criminal law penalizes the person who holds the quality of creditor in the obligatory legal relationship, under the following conditions:¹⁵

- concludes a contract for the loan of money or goods;
- the contract is concluded with a debtor, who is in a state of vulnerability;
- the causes of the vulnerability are the age, the state of health, the infirmity or the relationship of dependence in which the debtor is towards the creditor. It is obvious that the elderly person can be found among the vulnerable people, age being the first cause of the vulnerability provided by the legatee, and the health condition being the second;
- the creditor to take advantage of the state of vulnerability generated by the conditions indicated above;
- to determine the debtor to constitute or to transmit, for himself or for another, a real right or a claim;
- the value of the transferred right to be clearly disproportionate to the performance characteristic of the creditor who, on the occasion of lending money or goods, taking advantage of the debtor's obvious vulnerability, due to age, health, disability or dependency in which the debtor it is towards him, it makes him constitute or transmit, for himself or for another, a real right or a clearly disproportionate value claim.

5. The debt situation of the elderly in the European Union and at national level

Researching the relevant data and percentages to ascertain the indebtedness of individuals we notice that, reveals worrying figures.

(i) The share of older people in the European Union

"The share of people aged 80 and over in the EU-27 population is projected to double and a half in 2019-2100, from 5.8% to 14.6%." "In 2019, more than a fifth (20.3%) of the EU-27 population was 65 or older."

"Constantly low birth rates and longer life expectancy are helping to change the structure of the demographic pyramid in the EU-27; probably the most important change will be the sharp transition to a much older population structure, an evolution that has already become evident in several EU-27 Member States.

As a result, the percentage of the working age population at EU-27 level is declining, while the relative number of pensioners is rising. The share of older people in the total population will increase significantly in the coming decades."¹⁶

¹⁴ see Boroi Alexandru, *Drept penal, Partea specială, Ediția 4*, Ed. C.H. Beck, 2021, p. 289-290.

¹⁵ Developed *in extenso* in Narcisa Radu, Mihnea Radu, *Patrimonial exploitation of a vulnerable person*, *Revista Curentul Juridic*, year XVIII, no. 2 (61), 2015, chrome-extension: //efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Frevcurentjur.ro%2Fold%2Farhiva%2Fattachments_201502%2Frecj urid152_9FR.pdf&clen=329616&chunk=true, consulted on 11.01.2022.

¹⁶ Document available online at https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Archive:Structura_%C8%99i_%C3%AEmb%C4%83tr%C3%A2nirea_popula%C8%9Biei, consulted on 10.11.2021.

(ii) The share of the elderly at national level

"The share of the population aged 65 and over in the total population increased by 0.4 percentage points, from 18.9% in 2020 to 19.3% on January 1, 2021"; "Over 23% of Romanians cannot afford a decent living. As a result of this phenomenon, children, the elderly and the elderly suffer the most."¹⁷

As an example of good practice we mention that, the CFA Romania Association announced on 05.08.2021 the launch of the questionnaire "*The aging of the population is our problem for everyone!*" Financial independence in old age depends on the decisions we make when we are young¹⁸ The project shows that financial security, especially after retirement, is of paramount importance both for individuals and for society as a whole, and globally it is necessary for most countries to cope with the social and economic effects, and financial effects of an aging population.¹⁹

(iii) National indebtedness of the population

"The indebtedness of the population increased by 46.5% in 2020 compared to 2008, the year of the last crisis. At the end of the year, the Romanian population had a total debt of over 170 billion lei, 4.2% higher than in 2019."²⁰

6. Sources of the (over) duty of the elderly and protection solutions

(i) The specifics of credit offers for the elderly are as follows²¹: the loan is offered without going to the bank, by phone, based on a minimum documentation (identity card, pension coupon); the information of the person includes minimum credit data, without reference to the relevant elements, such as interest; the total cost of the credit to the consumer, is granted without checking the creditworthiness of the person or family at the Credit Bureau or in other ways; individuals are not warned about the consequences of non-repayment of credit; the emphasis is on the acute need of the elderly, on the speed of granting, on the extremely low documentation on the easy access to the sums of money; in case of non-repayment, a new loan is granted which increases the degree of indebtedness of the elderly person.²²

(ii) Advice on budgeting and lending to the elderly - an alternative for their protection

Advice on lending to individuals is useful, both before the formation of the credit agreement for the person to apply for a loan as appropriate to his financial situation, and during the execution of the credit agreement, as well as in the stage of non-execution of the contract, ie

¹⁷ Document available online at <https://playtech.ro/2021/romania-macinata-de-imbatranirea-populatiei-cifrele-sunt-dureroase/>, consulted on 10.11.2021.

¹⁸ Document available online at <https://www.replicaonline.ro/asociatia-cfa-romania-analizeaza-atitudinea-romanilor-fata-de-fenomenul-de-imbatranire-a-populatiei-484651/>, consulted on 10.11.2021.

¹⁹ Document available online at <https://www.lasig.ro/Asociatia-CFA-Romania-lanseaza-cestionarul-Imbatranirea-populatiei-este-problema-noastra-a-tuturor-articol-101-66694.htm>, consulted on 10.11.2021.

²⁰ Document available online at <https://alephnews.ro/economie/datoria-populatiei-a-ajuns-anul-trecut-la-16-la-suta-din-pib/>; <https://www.zf.ro/banci-si-asigurari/cat-de-mult-a-crescut-indatorarea-romanilor-si-a-firmelor-in-ultimul-20196792>, consulted on 10.11.2021.

²¹ see Turcu Ion, *Contractele bancare în Noul Cod Civil. Comentarii și explicații*, Ed. Ch. Beck, 2013, pag. 276-283, regarding: „Aspecte introductive despre împrumut” și pag. 284-288 regarding: „Dilemele creditării”.

²² see Malaurie Philippe, Aynes Laurent, Stoffel-Munck Philippe, *Drept civil. Obligațiile*, Ed. Wolter Kluwer, p. 390. Regard on principle „*Pacta sunt servanda*” the doctrine retains the nuance regarding, “moral considerations; compliance with the word given and contractual provisions that must not be undermined, so the conventions must be executed. They are, for the parties and for the judge, as a law they “take the place of the law”.

non-repayment.²³ Counseling therefore aims at personalized counseling to avoid indebtedness and over-indebtedness.²⁴

The landmarks of the concept of “counseling” are included in the Government Emergency Ordinance no. 52/2016²⁵:

- *advisory services consist of offering personalized recommendations to the consumer by the bank regarding one or more operations related to a credit agreement, separate activity from granting a loan and from credit intermediation activities - GEO 52/2016 , art. 3 point 21.*

- *independent counseling services consist of offering advice in the form of personalized advice to a consumer on offers, respectively credit agreements or on one or more credit-related transactions impartially and in the exclusive interest of the consumer, depending on the financial situation, its needs and preferences. These constitute a separate activity from the granting of a loan and from the activities of credit intermediation - GEO 52/2016, art. 3, point 40.*

The characteristics of independent counseling are as follows: impartiality; counseling pursues the exclusive interest of the consumer; refers to the consumer's financial situation; takes into account the needs of the consumer and the preferences of the consumer. This counseling is unknown in the national social assistance system for the protection of the elderly. It is noteworthy that access to credit requires the fulfillment of certain creditworthiness requirements, so a certain level of income needs to be reached in order to be granted credit. Or, in conditions of limited income, access to credit for the elderly is limited, the elderly being tempted to accept offers from the "gray area" of lending. On the other hand, low incomes attract the elderly to poverty, who can no longer cope with current debts and can easily become in a state of (over) indebtedness.

The legislator does not identify who has the task of carrying out the independent counseling of the indebted persons and, moreover, of any category of natural persons that subsume the concept of “consumer”. So, there is a legislative gap, but we find that in other Member States associations have been set up, which carry out this activity and work in partnership with local government bodies. Public and private bodies need to work together *hit et nunc*, because compared to the worrying (over) indebtedness of the population, the solutions cannot be postponed.

We also note that, in the public sphere, the concept of counseling the elderly on social rights is regulated by the local public authorities providing social services and that they have provided and are providing social benefits that solve the problems strictly necessary for living, namely , the traditional ones regarding the protection of the elderly, or, the counseling in the

²³ Concerning the loan with interest in Roman law, see Nour Ovidiu Sorin, *Contractul de împrumut. Analiză teoretică și practică*, Ed. Universul juridic, pag. 281-282.

²⁴ On credit counseling see Atfield, G., Lindley, R. and Orton, M. (2016), *Living with debt after advice: a longitudinal study of people on low incomes*, Friends Provident Foundation, York, pp24-26, https://warwick.ac.uk/fac/soc/ier/publications/2016/atfield_et_al_2016_fp.pdf, Kaiser, T. and Menkhoff, L. (2017), *Does Financial Education Impact Financial Literacy and Financial Behavior, and If So, When?* Policy Research Working Papers. World Bank. https://www.researchgate.net/publication/321071759_Does_Financial_Education_Impact_Financial_Literacy_and_Financial_Behavior_and_If_So_When and Eurofound (2013), *The over-indebtedness of european households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact* https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/final-report-on-over-indebtedness-of-european-households-synthesis-of-findings_december2013_en.pdf, consulted on 03.01.2022.

²⁵ GEO 52/2016 transposes Directive 2014/17 / EU of the European Parliament and of the Council of 4 February 2014 on credit agreements offered to consumers for real estate, <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/181815>, consulted on 03.01.2022.

field of credit is not among the objectives and attributions of the local public administration bodies.

The economic component, budget analysis, counseling, financial education are missing from the objectives of the protection provided by the local public administration bodies, respectively through social assistance. This situation has no justification because the problem of lending is a problem of every household, every family, every person.

In the private sphere, associations in the Member States of the European Union focus on implementing the Danish, French, German and Spanish models in the field of counseling for the elderly in the field of lending, and such an activity will be developed at national level.

7. Conclusions and topics for reflection

1. Introducing the budgeting of the elderly and the crediting of the services provided to the elderly through specialized associations, in this sense there are established European models;

2. The development, in parallel, of the public-private partnership between the local public administration bodies and the associations specialized in advising the elderly person in the matter of budget and credit;

3. The increased degree of economic and patrimonial vulnerability of the elderly and the level of indebtedness attract the need to prioritize these objectives, both in the public and in the private sphere, because, "*Vulnerability is the birthplace of innovation, creativity and change.*"

We will finally invoke a text from Kundera²⁶, as a topic of reflection on the elderly, who are nothing but what we will become if we have this chance. "*Karel listens to this long line of reproaches (she knows it by heart), but she doesn't go out of her way at all. He looks at his mother out of the corner of his eye and wonders again how small she is. As if her whole life had been nothing more than a process of gradual decline. But, frankly, what does this diminution mean? Or, perhaps, this diminution is only an optical illusion due to the fact that the mother is moving away, that she is elsewhere, and he sees her from a great distance, and she always appears smaller: first as a the lamb, then like a tit, and finally like a butterfly?*"

Bibliography

1. Atfield G., Lindley R. and Orton M., 2016, *Living with debt after advice: a longitudinal study of people on low incomes*, Friends Provident Foundation, York, p. 24-26, document available online at https://warwick.ac.uk/fac/soc/ier/publications/2016/atfield_et_al_2016_fp.pdf;

2. Baias Flavius-Antoniou, Chelaru Eugen, Constantinovici Rodica, Macovei Ioan (coordonatori), *Noul Cod civil, Comentariu pe articole, art. 1-2664*, Ed. C.H. Beck, 2012;

3. Boroi Alexandru, *Curs universitar, Drept penal, Partea specială, Ediția 4*, Ed. C.H. Beck, 2021;

4. Enache Irina, *Protecția socială a persoanelor vârstnice și drepturile acestora*; document available online at https://cnpv.ro/wp-content/uploads/2020/03/Protectia_sociala_a_persoanelor_varstnice_si_drepturile_acestora.pdf;

5. Eurofound (2013), *The over-indebtedness of european households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact*, document available online at https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/final-report-on-over-indebtedness-of-european-households-synthesis-of-findings_december2013_en.pdf;

6. Gyula Fabian, *Drept instituțional comunitar*, Ed. Sfera, 2008;

²⁶ Milan Kundera, *Cartea răsului și a uitării*, Ed. Humanitas, 2018, p. 63.

7. Kaiser, T. and Menkhoff, L. (2017), *Does Financial Education Impact Financial Literacy and Financial Behavior, and If So, When?* Policy Research Working Papers. World Bank, document available online at https://www.researchgate.net/publication/321071759_Does_Financial_Education_Impact_Financial_Literacy_and_Financial_Behavior_and_If_So_When;

8. Lazăr Florin, Roșu Liliana, Cristea Diana, Iovu Mihai Bogdan, *Perspective asupra sistemului și serviciilor de asistență socială din România*, Ed. Tritonic Books, 2020, document available online at <https://main.components.ro/uploads/12c6a09675620f589055800ba6cecee/2020/07/perspective-asupra-sistemului-s-i-serviciilor-de-asistent-a-sociala-din-romania.pdf>;

9. Malaurie Philippe, Aynes Laurent, Stoffel-Munck Philippe, *Drept civil. Obligațiile*, Ed. Wolter Kluwer, 2013;

10. Maziliu Dumitru, *Drepturile omului. Concepte, exigențe și realități contemporane*, Ed. Lumina Lex, 2000;

11. Nour Ovidiu Sorin, *Contractul de împrumut. Analiză teoretică și practică*, Ed. Universul juridic, 2009;

12. Popescu Corneliu Liviu, *Protecția internațională a drepturilor omului*, Ed. All Beck, 2000;

13. Radu Mariana-Narcisa, Radu Mihnea-Dan, *Patrimonial exploitation of a vulnerable person*, *Revista Curentul Juridic*, anul XVIII, nr. 2 (61), 2015, available online at chrome-extension://efaidnbnmnncppajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Frevcurentjur.ro%2Fold%2Farhiva%2Fattachments_201502%2Frecjurid152_9FR.pdf&cflen=329616&chunk=true;

14. Tigmeanu Daniela, Erica Eugenia Keller *Etica asistentului social în relația cu vârstnicii aflați în dificultate*, *The ethics of the relationship between social worker and the aged persons in difficulty*; document available online at <https://www.rcis.ro/ro/section1/22-volumul-22-2008-septembrie/244-etica-asistentului-social-in-relatia-cu-varstnicii-aflati-in-dificultate-the-ethics-of-the-relationship-between-social-worker-and-the-aged-persons-in-difficulty-7.html>;

15. Turcu Ion, *Noul Cod Civil. Legea nr. 287/2009. Cartea V. Despre obligații (art. 1164-1649) Comentarii și explicații*, Ed. C.H. BECK, 2011;

16. Turcu Ion, *Contractele bancare în Noul Cod Civil. Comentarii și explicații*, Ed. Ch. Beck, 2013.

Internet sources

1. Avizul Comitetului Economic și Social European privind luarea în considerare a nevoilor persoanelor vârstnice (2009/C 77/26) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008AE1524&from=EN#ntr32-C_2009077RO.01011501-E0032, consulted on 03.11.2021;

2. Carta europeană a drepturilor și responsabilităților persoanelor vârstnice cu nevoi de îngrijire pe termen lung și de asistență- final Mai 2010 <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/QgrcJHsTfRLmDgJXWTDmMLhdbJdVxHkHfB?projector=1&messagePartId=0.1>, consulted on 03.11.2021;

3. Carte verde privind îmbătrânirea populației; Promovarea solidarității și a responsabilității întregenerații, Bruxelles, 27.1.2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2021_50_f1_green_paper_ro.pdf, consulted on 03.11.2021;

4. Curtea de Justiție a Uniunii Europene Cauza 74/15 Dumitru & Ileana Tarcău, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-74/15&language=RO>, consulted on 10.11.2021;

5. Dezvoltarea sistemului de asistență socială pentru combaterea sărăciei și a excluziunii sociale – cod SMIS 126924, <https://www.mmanpis.ro/despre-anpis/proiecte/dezvoltarea-sistemului-de-asistenta-sociala-pentru-combaterea-saraciei-si-a-excluziunii-sociale-cod-smis-126924/>, consulted on 10.11.2021;

6. https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Archive:Structura_%C8%99i_%C3%AEmb%C4%83tr%C3%A2nirea_popula%C8%9Biei, consulted on 10.11.2021;
7. <https://playtech.ro/2021/romania-macinata-de-imbatrănirea-populației-cifrele-sunt-durer-oase/>, consulted on 10.11.2021;
8. <https://www.1asig.ro/Asociatia-CFA-Romania-lanseaza-chestionarul-Imbatrănirea-populației-este-problema-noastră-a-tuturor-articol-101-66694.htm>, consulted on 10.11.2021;
9. <https://alephnews.ro/economie/datoria-populației-a-ajuns-anul-trecut-la-16-la-suta-din-pib/>, consulted on 10.11.2021;
10. <https://www.zf.ro/banci-si-asigurari/cat-de-mult-a-crescut-indatorarea-romanilor-si-a-firmelor-in-ultimul-20196792>, consulted on 10.11.2021.

SCURTE REFLECȚII ASUPRA DIGITALIZĂRII ADMINISTRATIVE ÎN ROMÂNIA

Lect.univ.dr. **Alper RAMAZAN**
Universitatea Ovidius Constanța
alperramazan@hotmail.com

Rezumat

După apariția pandemiei legiuitorul român a adoptat cu caracter de urgență măsuri de implementare a unor dispoziții ce instituie obligativitatea digitalizării în cadrul administrației. Lucrarea nu își propune să abordeze digitalizarea fiscalității în general ci abordează în prezentul context necesitatea schimbărilor legislative ce să permită adaptarea administrației la progresul accelerat de tehnologiile inovative ce permit așa numita inteligență artificială.

Digitalizarea administrației este un proces complex determinat de conștientizarea necesității noilor tehnologii, a adaptării continue la cerințele cetățenilor, mediului de afaceri, prin serviciile publice online de calitate, sigure și rapide. Transformarea digitală reprezintă o viziune nouă în sectorul public, pe care autoritățile trebuie să o transpună din mediul de afaceri. Avantajele transformării digitale a administrației publice, precum eficacitate, transparență și simplitate, duc la o productivitate mult mai ridicată a proceselor solicitate de cetățeni în raporturile cu autoritățile.

Pe de altă parte digitalizarea presupune noi provocări la nivelul autorităților administrației în raport de posibilitatea de atac informațional și blocarea activității cu consecințe imprevizibile.

În considerarea celor de mai sus, apreciem că digitalizarea administrației publice trebuie să conducă operaționalizarea unui sistem de e-guvernare prin care să fie oferite servicii publice sigure, rapid, de înaltă calitate, cu respectarea drepturilor de protecție a datelor cu caracter personal.

Cuvinte cheie: administrație, digitalizare, autorități, act administrativ

DE COURTES RÉFLECTIONS SUR LA DIGITALISATION ADMINISTRATIVE EN ROUMANIE

Résumé

Après le surgissement de la pandémie, le législateur roumain a adopté, à caractère d'urgence, des mesures de mise en œuvre de certaines dispositions instituant l'obligativité de la digitalisation dans le cadre de l'Administration. Le présent article ne se propose pas d'aborder la digitalisation de la fiscalité en général, mais s'occupe, dans le contexte présent, de la nécessité des changements législatifs permettant d'adapter l'administration au progrès accéléré par les nouvelles technologies, permettant la soi-disant intelligence artificielle.

La digitalisation de l'administration est un processus complexe, déterminé par la conscience de la nécessité des nouvelles technologies, de l'adaptation continue aux besoins des citoyens, du milieu des affaires, à travers des services publics électroniques de qualité, sûrs et rapides. La transformation digitale représente une vision nouvelle dans le secteur public, que les autorités doivent emprunter du milieu des affaires. Les avantages de la transformation digitale de l'Administration publique, telles l'efficacité, la transparence, la simplicité, mènent à une productivité accrue des processus sollicités par les citoyens dans leurs rapports avec les autorités.

D'autre part, la digitalisation suppose de nouveaux défis au niveau des autorités de l'Administration, par rapport à la possibilité d'attaque informatique et de blocage de l'activité, à conséquences imprévisibles.

En considérant les aspects mentionnés ci-dessus, on peut apprécier que la digitalisation de l'Administration publique doit conduire à la mise en œuvre d'un système de e-gouvernance, à travers lequel l'on offre des services publics sûrs, rapides, de haute qualité, en respectant les droits de protection des données à caractère personnel.

Mots-clés : Administration, digitalisation, autorités, acte administratif.

BRIEF REFLECTIONS ON ADMINISTRATIVE DIGITALIZATION IN ROMANIA

Abstract

After the appearance of the pandemic, the Romanian legislator adopted as a matter of urgency measures for the implementation of some provisions that establish the obligation of digitalization within the administration.

The paper does not aim to address the digitalization of taxation in general but addresses in this context the need for legislative changes to adapt the administration to the accelerated progress of innovative technologies that allow the so-called artificial intelligence. The digitalization of the administration is a complex process determined by the awareness of the need for new technologies, of the continuous adaptation to the requirements of the citizens, of the business environment, through quality, safe and fast online public services. The digital transformation is a new vision in the public sector, which the authorities need to translate from the business environment.

The advantages of the digital transformation of public administration, such as efficiency, transparency and simplicity, lead to a much higher productivity of the processes required by citizens in their relations with the authorities. On the other hand, digitalisation poses new challenges for the administration authorities in relation to the possibility of information attack and blocking the activity with unpredictable consequences. In view of the above, we believe that the digitalization of public administration must lead to the operationalization of an e-government system through which to provide secure, fast, high quality public services, while respecting the rights of personal data protection.

Keywords: administration, digitization, authorities, administrative act

1. Introducere

Autorul consideră că procesul digitalizării administrației publice din România este redus nefiind considerat o prioritate până în prezent. După apariția pandemiei universale legiuitorul a adoptat cu caracter de urgență măsuri de implementare a unor dispoziții ce instituie obligativitatea digitalizării în cadrul administrației. Lucrarea nu își propune să abordeze digitalizarea finanțelor publice, a fiscalității în general ci abordează în prezentul context necesitatea schimbărilor legislative ce să permită adaptarea administrației la progresul accelerat de tehnologiile inovative ce permit așa numita inteligență artificială.

Măsurile legislative adoptate nu sunt însă unitare și asigură un cadru legal necesar emiterii actelor administrative în format digital numai în anumite domenii. În țara noastră percepția generală este tradițională, aceea a actului administrativ emis în formatul clasic al hârtiei, cu toate că a fost printre primele țări ce au adoptat o legislație modernă, inclusiv în privința încheierii actelor autentice în format digital.

Până în prezent în România nu s-a putut încheia nici un act notarial în format digital, deși cadrul legal a fost creat acum peste 15 ani. Trebuie subliniat că eliminarea cerinței aplicării

ștampilei a fost legiferată de abia în anul 2015, multe din autoritățile administrației publice solicitând și azi formalitatea unui asemenea instrument incompatibil cu cerințele unei guvernante digitale. La nivel european cea mai digitalizată administrație publică o întâlnim în Estonia unde pentru anumite acte/operațiuni administrative nu mai este posibilă decât interacțiunea la distanță prin intermediul computerului.

De curând a fost modificată legislația românească ce permite emiterea actelor de identitate conținând cip fiind creată premiza de a digitaliza administrația prin măsuri ce să permită atât simplificările atât de necesare, dar și emiterea în viitor a unor acte administrative în format digital.

Nu trebuie omis că sunt state ce au implementat sistemul de e-guvernare prin care administrația publică oferă servicii tuturor celor interesați la un nivel ridicat de siguranță prin adoptarea unor tehnologii ce sunt menite să confere guvernanta adaptată noilor provocări în lumea interconectată de azi și mai ales de mâine.

Digitalizarea administrației este un proces complex determinat de conștientizarea necesității noilor tehnologii, a adaptării continue la cerințele cetățenilor, mediului de afaceri, prin serviciile publice online de calitate, sigure și rapide. Transformarea digitală reprezintă o viziune nouă în sectorul public, pe care autoritățile trebuie să o transpună din mediul de afaceri. Avantajele transformării digitale a administrației publice, precum eficacitate, transparență și simplitate, duc la o productivitate mult mai ridicată a proceselor solicitate de cetățeni în raporturile cu autoritățile.

2. Măsuri de digitalizare în administrația publică românească

În domeniul legislativ România a adoptat printre primele țări legislație de rang constituțional ce permite semnătura electronică¹ anterior aderării la Uniunea Europeană. Prin lege s-a stabilit regimul juridic al semnăturii electronice și al înscrisurilor în formă electronică, precum și condițiile furnizării de servicii de certificare a semnăturilor electronice.

Potrivit dispozițiilor art.5 din Legea privind semnătura electronică :” Înscrisul în formă electronică, căruia i s-a încorporat, atașat sau i s-a asociat logic o semnătură electronică extinsă, bazată pe un certificat calificat nesuspendat sau nerevocat la momentul respectiv și generată cu ajutorul unui dispozitiv securizat de creare a semnăturii electronice, este asimilat, în ceea ce privește condițiile și efectele sale, cu înscrisul sub semnătură privată.”

Rezultă cu certitudine că la momentul adoptării actului normativ indicat supra voința legiuitorului român a fost aceea de a reglementa raporturile juridice dintre particulari, fără a aplica dispozițiile legislative adaptate noilor tehnologii în administrația publică. Aplicarea legii privind semnătura electronică nu a rămas fără urmări din moment ce în cazul contravențiilor constatate la trecerea podurilor Dunărene Fetești-Cernavodă -administrația drumurilor² a considerat că este îndreptățită să semneze digital actele administrative de aplicare a sancțiunilor, fiind generate multiple litigii cu soluții divergente. Procesul-verbal de contravenție, materializând o manifestare de voință cu caracter unilateral a unei autorități publice (prin intermediul persoanelor care au calitatea de agenți constatatori), reprezintă un act

¹ Legea nr.455/2001 privind semnătura electronică, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I , nr. 429 din 31 iulie 2001.

² Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România – S.A.,(la acel moment temporal) constatarea contravenției prevăzute la art. 8 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 15/2002 s-a efectuat în condițiile art. 11 din Normele metodologice pentru aplicarea tarifului de utilizare a rețelei de drumuri naționale din România, aprobate prin Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 769/2010, cu ajutorul mijloacelor tehnice, parte a sistemului informatic de emiter, gestiune, monitorizare și control al rovinietei (SIEGMCR).

administrativ unilateral cu caracter individual, emis în temeiul puterii publice, cu scopul de a produce efecte juridice³. S-a statuat că în lipsa unor reglementări legislative concrete, specifice ce să consacre dreptul autorității publice de a emite, comunica un act administrativ semnat în format electronic, iar în subsidiar comunicarea acestuia presupune transmiterea în format clasic pe suport hârtie.

Doctrina⁴ a relevat faptul că elementul de diferențiere a actului juridic în formă electronică de actul juridic în formă scrisă este modul diferit de acces la manifestarea de voință.

Așadar, un act juridic, înțeles atât ca *negotium*, cât și ca *instrumentum*, poate să intre în sfera de aplicare a Legii privind semnătura electronică doar atunci când manifestarea de voință a celui de la care actul emană îmbracă forma electronică și, de asemenea, ajunge la destinatarul transmișiei în aceeași formă, prin intermediul unor mijloace de transmitere a datelor în format electronic.

Această specificitate distinge înscrisurile electronice de înscrisurile “clasice”, pe suport hârtie⁵.

În situația în care manifestarea de voință a emitentului actului ajunge la destinatarul său pe suport hârtie, înscrisul astfel transmis nu mai este în formă electronică.

În aceste condiții, un act comunicat celeilalte părți pe suport hârtie, fără semnătura originală a celui de la care emană, nu poate avea decât valoarea unei copii a înscrisului electronic original⁶.

Este adevărat că semnătura electronică extinsă atașată unui înscris în format electronic pentru care forma scrisă este cerută de lege ad validitatem îndeplinește aceeași funcție întocmai semnăturii olografe pe înscrisul imprimat pe suport hârtie și, în plus, aduce garanții suplimentare, de unicitate, identitate, securitate, integritate, neputând fi repudiată de autorul său⁷, însă aceste funcții nu sunt recunoscute decât atunci când înscrisul cărui i se atașează este transmis și primit de către destinatarul comunicării tot în format electronic.

Măsurile de simplificare și pregătire a tranziției către digitalizarea administrativă au continuat cu adoptarea⁸ unui act normativ ce a dereglementat obligația de a aplica ștampila pe

³ A se vedea Decizia nr.6/2015 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, în completul competent să judece recursul în interesul legii, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 199 din 25/03/2015

⁴ Dan Cimpoeru – Dreptul internetului, Editura C.H. Beck, București, 2013, pag. 107

⁵ În doctrină se arată că, spre deosebire de înscrisurile tradiționale, înscrisul electronic se prezintă sub formă binară, neavând o reprezentare strict vizuală, în sensul clasic al termenului, decât în momentul în care destinatarul verifică, cu ajutorul unor metode specifice, conformitatea semnăturii aplicate mesajului, respectiv autenticitatea, integritatea și confidențialitatea conținutului documentului astfel transmis, precum și identitatea semnatarului. Așadar, în sfera înscrisurilor sub formă electronică pot intra documente (...) generate și vizualizate cu ajutorul unor programe informatice de editare, iar transmiterea acestora se poate realiza fie prin intermediul rețelelor închise, fie prin internet, fie prin alte mijloace (de exemplu, remiterea către destinatar a suportului magnetic ce are stocată informația respectivă) – Tiberiu Gabriel Savu – Consacrarea legală a semnăturii electronice, Revista de Drept Comercial nr. 7-8/2002, pag. 224-225. Altfel spus, “forma electronică a informației constituie o modalitate convențională de exprimare a informației, adoptată la transmiterea acesteia prin mijloace electronice” – Constantin Elisei, Adrian Vlad Andonie – Noi implicații ale informatizării societății asupra dreptului. Legea nr. 455/2001 privind semnătura electronică, Dreptul nr. 12/2001, pag. 18.

⁶ Maria Fodor – Înscrisurile în formă electronică – mijloace de probă în procesul civil, în Curierul Judiciar nr. 6/2005, pag. 80.

⁷ Camelia Tatiana Ciulei – Probleme juridice legate de introducerea semnăturii electronice și folosirea ei în tranzacțiile încheiate pe internet, în Revista de Drept Comercial nr. 6/2001, pag. 92.

⁸ Art.V din OG nr.17/2015 privind reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare și modificarea și completarea unor acte normative, publicat în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 540 din 20 iulie 2015, cu modificările și completările ulterioare

declarații, cereri, contracte sau orice alte documente sau înscrisuri depuse la instituțiile sau autoritățile publice ori emise sau încheiate în relația cu instituțiile sau autoritățile publice. Persoanele fizice, persoanele juridice de drept privat, precum și entitățile fără personalitate juridică nu au obligația de a aplica ștampila pe documente sau orice alte înscrisuri emise în relația dintre acestea. Aceste reglementări au constituit punctul de plecare în modernizarea administrației ce presupunea prezența fizică la ghișeu, înregistrarea manuală a corespondenței alături de formalismul depășit și birocratic inutil al aplicării unei ștampile. Până la apariția acestui act normativ aplicarea ștampilei din partea persoanelor juridice, a persoanelor fizice autorizate, altor profesioniști constituia pentru sistemul administrației publice un element de condiționalitate, pretinsă legalitate, formalism în soluționarea oricărei cereri, indiferent de natură la nivelul instituțiilor, autorităților publice de orice nivel. Ștampila nu a avut o reglementare unitară la nivelul administrației publice românești, fiind acceptat ca o formalitate ce ține legalitatea formulării cererii din partea persoanelor juridice, asocierilor cu personalitate juridică, profesioniștilor în general. Au existat foarte multe reglementări legislative de rang constituțional, de tipul legilor sau ordonanțelor, tot așa cum au existat și acte administrative cu caracter normativ ce să impună formalitatea ștampilei în raporturile cu solicitanții de regulă profesioniști.

Legiuitorul român a continuat adaptarea administrației publice la dezvoltarea accelerată a tehnologiilor digitale prin adoptarea unui nou act normativ⁹ ce a dorit să simplifice birocracia excesivă, sufocantă de la toate nivelurile administrației publice românești. S-a instituit obligativitatea de a furniza electronic toate formularele, regulile de completare cu explicații corecte, complete, detaliate, tot așa cum un mare progres a fost constituit de eliminarea cerinței de depunere a copiilor legalizate de pe documente la furnizarea serviciilor publice, înlocuindu-le cu certificarea conformității cu originalul de către funcționarul competent, în măsura în care este cazul.

Instituțiilor publice și organelor de specialitate ale administrației publice centrale li s-a interzis să solicite persoanelor fizice sau persoanelor juridice, în vederea soluționării cererilor pentru furnizarea unui serviciu public, copii de pe avize sau alte documente care au fost emise de către instituții publice sau organe de specialitate ale administrației publice centrale. Această reglementare este aplicabilă numai administrației centrale, autoritățile publice locale nefiind cuprinse în actul normativ de simplificare.

Pe de altă parte, noua reglementare a instituit obligația ca instituțiile publice și organele de specialitate ale administrației publice centrale să își dezvolte capacitatea de furnizare a serviciilor publice electronice, să folosească cu precădere mijloacele electronice pentru comunicarea cu beneficiarii serviciilor publice, acolo unde beneficiarul are și este de acord să furnizeze o adresă de poștă electronică.

Instituțiile publice și organele de specialitate ale administrației publice centrale au obligația de a oferi metode alternative de plată a serviciilor publice furnizate contra cost, fie prin plata cu cardul, fie prin intermediul altor sisteme de plată.

Ceea ce se dorește subliniat este faptul că fiecare instituție publică și organ de specialitate al administrației publice centrale are obligația de a-și informatiza procesele și procedurile.

⁹ OUG nr.41/2016 privind stabilirea unor măsuri de simplificare la nivelul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 490 din 30 iunie 2016, cu modificările și completările ulterioare

Poate cea mai importantă schimbare adusă administrației publice este cea legată de obligația de a accepta documentele eliberate de către persoanele juridice de drept public sau de drept privat în format electronic, care au o semnătură electronică calificată sau avansată¹⁰.

La nivelul administrației centrale funcționează Autoritatea pentru Digitalizarea României structură cu personalitate juridică în cadrul aparatului de lucru al Guvernului și în coordonarea prim-ministrului, având rolul de a realiza și coordona implementarea strategiilor și a politicilor publice în domeniul transformării digitale și societății informaționale. Această instituție își propune să promoveze, coordoneze, monitorizeze, să evalueze și controleze cadrul de interoperabilitate al sistemului electronic național. Această autoritate realizează guvernarea electronică la nivelul administrației publice din România, prin operaționalizarea standardizării și interoperabilității tehnice și semantice a sistemelor informatice în administrația publică centrală.

Declanșarea pandemiei la nivel global a determinat accelerarea procesului de digitalizare administrativă în România, de la nivelul redus al procedurilor administrative la adoptarea și implementarea în termen scurt a unor acte normative ce să permită guvernarea electronică. Consolidarea și unificarea cadrului legislativ în vederea implementării administrației digitale, e-guvernare presupune consolidarea și eficientizarea infrastructurii digitale, evitarea suprapunerilor și a procedurilor administrative inutile ori excesive prin eliminarea solicitării de date, informații ori înregistrări ce sunt emise de alte autorități administrative.

Structurile administrației trebuie să fie capabile să prioritizeze digitalizarea prin reducerea contactului fizic și a documentației necesare în condițiile în care multe din înregistrările necesare pot fi obținute între autorități. Așadar, măsurile ce necesită implementare sunt reprezentate de identificarea electronică, interoperabilitatea, platforma unică de acces la serviciile publice online respectiv infrastructura de tip cloud.

În acest moment în România cadrul general legislativ este necorelat în general, iar normele legislative adoptate sunt de regulă sectoriale, punctuale, nu există corelări între diversele acte normative ce ajung să fie aplicate neunitar și generează litigii de natură administrativă. În domeniul tranziției și transformării digitale considerăm ca fiind necesare regândirea cadrului normativ prin codificarea multiplelor norme aplicabile ce există în prezent. Din cauza neconcordanțelor legislative este necesară realizarea unui index al guvernării electronice, direcțiile în care aceasta se va dezvolta și consolida, fiind de înțeles că nu se vor putea digitaliza toate serviciile publice urmând să fie exclus total și definitiv prezența fizică în vederea satisfacerii intereselor publice, private.

Digitalizarea în cadrul administrației publice românești este realizată în cadrul anumitor instituții la un nivel înalt fiind exemplificat prin modelul Oficiului Național al Registrului Comerțului ce a reușit de-a lungul timpului să implementeze proceduri digitale ce au simplificat interacțiunea cu profesioniștii beneficiari ai serviciilor publice oferite.

Procedurile de înregistrare, modificare a datelor înregistrate, informare respectiv de radiere se pot efectua digital la nivelul tuturor serviciilor registrului comerțului. Aceste servicii au un grad ridicat de accesibilitate și se adresează în principal profesioniștilor din economie, dar și oricărei persoane fizice interesate de a afla informații despre aceștia.

Succesul public de care s-a bucurat digitalizarea Oficiului Registrului Comerțului a demonstrat capacitatea de a funcționa într-un mediu digital avansat determinând creșterea gradului de satisfacția în rândului beneficiarilor serviciilor oferite concomitent cu celeritatea

¹⁰ Potrivit reglementărilor speciale instituite de Regulamentul UE nr.910/2014 privind identificarea electronică și serviciile de încredere pentru tranzacțiile electronice pe piața internă și de abrogare a Directivei 1999/93/CE

soluționării cererilor primite. Aceeași situație se poate afirma despre Buletinul Procedurilor de Insolvență gestionat tot de către Oficiul Național al Registrului Comerțului ce este editat exclusiv în format electronic renunțându-se la varianta tipărită ceea ce desemnează că beneficiarii au considerat că progresul tehnologic este preferabil.

O altă instituție ce a reușit să implementeze un nivel înalt de digitalizare este Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară oferind acces la distanță la servicii de calitate prin intermediul înscrisurilor semnate digital.

În România sunt reglementate un număr de opt registre de bază însă nu toate oferă servicii publice la distanță din motive ușor de înțeles registrul de stare civilă, registrul informatic al cazierului judiciar, registrul național al nomenclaturilor stradale, registrul național de evidență al permiselor de conducere și înmatricularea autovehiculelor însă la nivel operațional autoritățile publice trebuie să asigure ca accesul la acestea să poate fi asigurat de alte instituții publice cu respectarea legislației europene privind protecția datelor cu caracter personal.

O situație aparte este reprezentată de legislația specifică autorizațiilor de construire¹¹ ce nu este cuprinsă în cadrul general de reglementare aferent instituțiilor publice centrale. Legiuitorul a reglementat utilizarea semnăturii electronice pe documentele și documentațiile elaborate și asumate în domeniile construcții, arhitectură și urbanism, care se transmit autorităților și instituțiilor competente cu emiterea de avize, acorduri, aprobări și autorizații, ca alternativă la transmiterea acestora în format fizic cu semnătură olografă și ștampilă sau parafă profesională. O asemenea evoluție a cadrului legislativ aferent unui domeniu deosebit de important în activitatea administrativă a autorităților locale a fost emis ca urmare a stării de alertă generată de contextul pandemic internațional.

Prezenta lucrare nu își propune să analizeze cadrul instituțional privind digitalizarea administrativă de natură fiscală ori cea privind sistemul electronic de achiziții publice. De asemenea prezenta lucrare nu analizează sistemul electronic de facturare ro e -factura ce reprezintă o componentă de natură administrativ – fiscală în digitalizarea fiscului românesc. Cu toate că digitalizarea administrației fiscale este o componentă a administrației publice natura specifică a acesteia determină analiza printr-un articol dedicat special separat.

Cadrul legislativ românesc a evoluat prin apariția Codului Administrativ¹² act normativ fundamental ce își propune să atenueze disparitățile înregistrate la nivelul unităților administrativ-teritoriale, prin creșterea capacității administrative și a oportunităților de dezvoltare.

Noul 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.

În pregătire este Codul de procedură administrativă ce va asigura sistematizarea și simplificarea legislației administrative, în contextul unei inflații normative caracterizate de abundența textelor normative și instabilitatea regulilor. Demersurile de codificare urmăresc asigurarea unei mai mari securități juridice și a unei mai bune accesibilități a dreptului în condițiile tranziției digitale ¹³.

¹¹ OUG nr.140/2020 pentru stabilirea unor măsuri privind utilizarea înscrisurilor în formă electronică în domeniile construcții, arhitectură și urbanism, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr.767/21-08-2020.

¹² OUG nr.57/2019 privind Codul administrativ, publicat în Monitorul Oficial al României, partea I, nr.555/05-07-2019

¹³ HG nr.1360/2008 HG nr.1360/2008 privind aprobarea Tezelor prelabile ale proiectului Codului de procedură administrativă, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr.734/30-10-2008

În cadrul reformei administrative, codificarea are o importanță deosebită. Aceasta conferă reformelor preconizate o bază clară și ordonată de texte aflate în vigoare ce contribuie la simplificarea ulterioară a actelor normative în beneficiul celor interesați ce pot accesa cu mai multă ușurință serviciile de care au nevoie.

În prezent, în legislația din România există o inflație de reglementări cu privire la aspecte ce vizează definirea și modul de funcționare a instituțiilor și autorităților administrației publice, definirea și modul de organizare și funcționare a serviciilor publice, emiterea de acte administrative de către autoritățile publice, mecanismele de rezolvare a petițiilor adresate autorităților de către cetățeni, mecanismele de asigurare a transparenței administrației în fața societății civile. Această multitudine de reglementări prevede o serie de proceduri speciale și derogări de la dreptul în comun în materie, conținând deseori și contradicții între prevederi, fapt ce duce la o aplicare greoaie și neunitară a lor de către beneficiari - atât autorități publice și instanțe judecătorești, cât și cetățeni.

Lipsa sistematizării regulilor care să guverneze activitatea autorităților administrației publice, în așa fel încât sistemul normativ să fie ușor accesibil și, prin urmare, să fie în mod facil accesat la distanță determină o multitudine de provocări în procesul de digitalizare fiind unul din principalele piedici în reforma administrației și progresul către noile tehnologii care să răspundă noilor cerințe contemporane.

3. Necesitatea tranziției către administrația digitală

Evoluția digitalizării în administrația românească a continuat cu adoptarea unui act normativ¹⁴ ce a stabilit cadrul general pentru utilizarea la nivelul autorităților și instituțiilor publice a semnăturii electronice și a documentelor electronice. Actul normativ reglementează expres cadrul general pentru utilizarea la nivelul autorităților și instituțiilor publice a semnăturii electronice și a documentelor electronice excluzând direct de la aplicare autoritatea legislativă, judiciară, dar și administrația prezidențială. Noua reglementare statuează obligativitatea primirii înscrisurilor semnate cu o semnătură electronică în cadrul autorităților publice administrative.

Din perspectiva beneficiarilor serviciilor publice actele emise și semnate cu o semnătură electronică calificată sunt asimilate actelor autentice. Autoritățile administrației publice comunică înscrisurile semnate electronic în același mediu, prin intermediul unor portaluri proprii sau prin intermediul poștei electronice.

Procesul de transformare digitală a administrației publice din România presupune modificări de substanță în modul de funcționare, primirea cererilor, adoptare a deciziilor, a modului de comunicare cu persoanele interesate, precum și de contestare a soluției administrative. Asemenea modificări presupun modificări radicale în societatea în care trăim începând de la modul în care percepem administrația, rolul acesteia în societate, dar și prin schimbarea modului de relaționare a acesteia cu participanții la circuitul civil în general.

Transformarea digitală a administrației publice este un proces continuu deoarece tehnologia evoluează alert, necesitățile la care trebuie să răspundă se modifică într-un ritm susținut, tot așa cum asemenea tehnologii nu sunt durabile.

Progresul tehnologic a determinat integrarea pieței unice digitale europene prin interdicția geoblocării consacrată la nivel unional, iar instituirea punctului electronic național unic de acces

¹⁴ OUG nr.38/2020 privind utilizarea înscrisurilor în formă electronică la nivelul autorităților și instituțiilor publice, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr.289/07-04-202

a condus la dezvoltarea unor aplicații de interconectivitate în cadrul administrației publice românești. Se poate afirma că procesul de transformare digitală a administrației publice din România a fost accelerat de evoluția administrativă din alte state europene, dar și de apariția contextului pandemic la nivel global ce a forțat autoritățile să adopte măsuri de urgență pentru progresul tehnologic. Același context a demonstrat nivelul scăzut de încredere de care se bucură autoritățile administrației publice în rândul cetățenilor, a mediului de afaceri ce sunt direct și nemijlocit afectați de modul de interacțiune, deciziile administrației.

Tranziția către transformarea digitală reprezintă o necesitate obiectivă ca urmare a dezvoltării tehnice și tehnologice prin utilizarea de către o entitate publică a soluțiilor oferite de tehnologia informației în vederea transformării optimale a fluxurilor operative necesare îndeplinirii obiectului activităților specifice, precum și utilizarea de către un ansamblu de entități a soluțiilor oferite de tehnologia informației pentru asigurarea interoperabilității tehnice și semantice a fluxurilor de date și informații.

Transformarea digitală a administrației publice va determina primordial oferirea de servicii în mediul electronic utilizând soluții oferite de tehnologia informației. Serviciile publice oferite de administrația publică românească trebuie să se situeze la nivel european prin interoperabilitate, în sensul utilizării sistemelor informatice ce permit partajarea de informații și cunoștințe în vederea satisfacerii intereselor cetățenești, a mediului de afaceri ori a persoanelor interesate.

4. Concluzii

În esență, procesul de transformare digitală a administrației publice românești nu mai poate fi oprit însă ritmul actual de progres și tehnologizare este insuficient pentru un nivel satisfăcător al interesului public ce are așteptări majore din partea autorităților de simplificare, raționalizare, debirocratizare măsuri apte de ridicarea calității actului administrativ.

În altă ordine de idei transformarea digitală nu este lipsită de riscuri în condițiile în care atacurile cibernetice devin din ce în ce mai frecvente, mai sofisticate, iar lipsa de pregătire sau insuficienta predictibilitate poate atrage ca riscurile să depășească beneficiile. Riscurile asociate transformării digitale nu trebuie însă supraestimate, dar nici ignorate fiind necesară pregătirea infrastructurii de securitate cibernetică împotriva unor atacuri de amploare ce să determine paralizarea administrației publice ori furtul de date, identități sau pătrunderea neautorizată în cadrul sistemelor informatice.

Atacurile informatice pot fi declanșate de la distanță prin disimularea originii ceea ce face ca de multe ori autorii să nu poată fi identificați, iar datele sustrase să fie tranzacționate pe piața neagră în vederea creării de identități fictive ori extorcarea de sume de bani contra datelor capturate.

Transformarea digitală trebuie să țină cont de faptul că sistemele informatice sunt fragile, necesită constant măsuri de întreținere și creșterea performanței, datele stocate nu se află niciodată în siguranță decât cel mult pe termen scurt, fiind migrate la diverse intervale de timp pe sisteme informatice noi mai performante. Transformarea digitală în administrația publică presupune un nivel ridicat și constant al investițiilor guvernamentale în structurile informatice, precum și personalul tehnic de specialitate.

Așadar încrederea în noile tehnologii este esențială pentru tranziția către transformarea digitală a administrației publice. Lipsa încrederii în spațiul virtual determină publicul beneficiar al serviciilor publice să ezite în solicitarea de servicii administrative ceea ce frânează procesul de tranziție digitală.

BIBLIOGRAFIE

Cărți, articole

1. Dan Cimpoeu – Dreptul internetului, Editura C.H. Beck, București, 2013
2. Camelia Tatiana Ciulei – Probleme juridice legate de introducerea semnăturii electronice și folosirea ei în tranzacțiile încheiate pe internet, în Revista de Drept Comercial nr. 6/2001
3. Constantin Elisei, Adrian Vlad Andonie – Noi implicații ale informatizării societății asupra dreptului. Legea nr. 455/2001 privind semnătura electronică, Dreptul nr. 12/2001
4. Maria Fodor – Înscrierile în formă electronică – mijloace de probă în procesul civil, în Curierul Judiciar nr. 6/2005
5. Tiberiu Gabriel Savu – Consacrarea legală a semnăturii electronice, Revista de Drept Comercial nr. 7-8/2002

Pagini de internet, legislație

1. Legea nr.455/2001 privind semnătura electronică, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 429 din 31 iulie 2001.
2. OG nr.17/2015 privind reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare și modificarea și completarea unor acte normative, publicat în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 540 din 20 iulie 2015, cu modificările și completările ulterioare
3. OUG nr.41/2016 privind stabilirea unor măsuri de simplificare la nivelul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 490 din 30 iunie 2016, cu modificările și completările ulterioare
4. Regulamentul UE nr.910/2014 privind identificarea electronică și serviciile de încredere pentru tranzacțiile electronice pe piața internă și de abrogare a Directivei 1999/93/CE
6. OUG nr.140/2020 pentru stabilirea unor măsuri privind utilizarea înscrisurilor în formă electronică în domeniile construcției, arhitectură și urbanism, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr.767/21-08-2020
7. OUG nr.57/2019 privind Codul administrativ, publicat în Monitorul Oficial al României, partea I, nr.555/05-07-2019
8. HG nr.1360/2008 HG nr.1360/2008 privind aprobarea Tezelor prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr.734/30-10-2008
9. OUG nr.38/2020 privind utilizarea înscrisurilor în formă electronică la nivelul autorităților și instituțiilor publice, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr.289/07-04-2020
10. Digital Single Market, disponibil online la: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en>;
11. O strategie privind piața unică digitală pentru Europa, disponibilă online la: <http://eurlex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=EN>.

PROTECȚIA COPILULUI ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN ROMÂNIA. INSTITUȚIILE ȘI ACTIVITATEA LOR

Lect.univ.dr. **Codruța-Stefania JUCAN**,
Facultatea de Drept din Cluj-Napoca,
Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București
codrucj@gmail.com

Rezumat

Statul român a început să arate interes pentru protecția copilului, la modul real, abia după anul 1989, moment în care au început să fie descoperite adevărate atrocități comise împotriva copiilor. Tot atunci a început crearea unor noi instituții cu atribuții în direcția protecției copilului. Protecția copilului este o atribuție care aparține administrației publice, atât centrale cât și locale. Ultima dintre aceste instituții, la nivel central, cu activitate deja bogată este Avocatul Copilului. Analizăm aici atribuțiile acestei instituții, cazuistica și soluțiile pe care le oferă, în baza statisticilor oficiale pe care chiar ele le furnizează. Este evident că problemele existente depășesc de multe ori capacitățile de soluționare, dar totuși se remarcă o îmbunătățire per ansamblu a situației.

Cuvinte-cheie: protecția copilului, administrație publică, Avocatul Copilului, drept internațional, drept românesc, instituții administrative, protecție administrativă

LA PROTECTION DE L'ENFANT ET L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN ROUMANIE. LES INSTITUTIONS ET LEUR ACTIVITÉ

Résumé

L'État roumain n'a commencé à montrer un réel intérêt pour la protection de l'enfance qu'après 1989, lorsque de véritables atrocités contre les enfants ont été découvertes. À cette époque également, de nouvelles institutions dotées de pouvoirs en matière de protection de l'enfance avaient été créées. La protection de l'enfance est une compétence attribuée à l'administration publique – locale et centrale. La dernière institution créée est un médiateur pour les enfants. Nous allons analyser ici les missions de cette institution, leurs cas et les solutions proposées sur la base de leurs statistiques officielles. Il est clair que les problèmes existants dépassent souvent les capacités de résolution, mais il y a quand même une amélioration globale de la situation.

Mots clefs: protection de l'enfance, administration publique, Child Advocate, droit international, droit roumain, institutions administratives, protection administrative

THE CHILD PROTECTION AND PUBLIC ADMINISTRATION IN ROMANIA. INSTITUTIONS AND THEIR ACTIVITY

Abstract

The Romanian State started to show real interest for child protection only after 1989, when real atrocities against the children had been discovered. Also, at that time new institutions with powers regarding child protection had been created. Child protection is an assigned power for public

administration – local and central. The last founded institution is an Ombudsman for children. We are going to analyse here the assignments of this institution, their cases and the proposed solutions based on their official statistics. It is clear that the existing problems often exceed the resolution capabilities, but there is still an overall improvement in the situation.

Keywords: child protection, public administration, children Ombudsman, international law, Romanian law, administrative institutions, administrative protection

1. Introducere

Ideea prezentei lucrări s-a născut în urma unei discuții avute prieteni, persoană adultă, responsabile și educate, care s-au dovedit, la fel ca mulți dintre adulții din România, că au în continuare o serie de idei preconcepute, de tipare de creștere și educare, foarte dificil de controlat și de depășit. Din fericire, totuși le conștientizează și încearcă să le remedieze. Sunt zeci sau sute de ani de idei înrădăcinate în mentalul colectiv, pe care le preluăm de la adulții din jurul nostru, de la cei care ne-au crescut și de care este foarte dificil să ne desprindem. Diferențele de tratament la care sunt supuși copiii în relație cu adulți și prin comparație cu alți adulți sunt vizibile. Evident, că puțini ar ceda impulsului de a plesni, lovi, agresa fizic sau verbal un adult, dacă acesta se dovedește a fi iritant, dar cu mult mai multă ușurință fac asta dacă este vorba despre proprii lor copii. În mod foarte ciudat, conform declarațiilor acestor persoane, reținerea vis-a-vis de un adult nu provine în general doar din simplul fapt că ar interveni frica, teama, ci mai degrabă din aspecte legate de respect, politețe, civilizație, de faptul că „nu se cuvine” să faci așa ceva. Și-atunci de ce s-ar cuveni un asemenea gest în raport cu minor? Evident, sunt oameni care nu au rețineri în a fi agresivi fizic sau verbal cu semenii lor, dar ceea ce doream să subliniem aici este că inclusiv cei pe care îi considerăm pașnici, „normali”, au în ceea ce privește minorii un astfel de impuls inițial, pe care de multe ori îl și urmează, impuls legat de exemplele parentale cu care ne războim cu toții și de o societate care nu conștientizează suficient respectul și dreptul celuilalt, indiferent că acesta este un alt adult, o femeie sau un copil.

Dintotdeauna anumite categorii de populație, din diverse considerente (vârstă, sex, etnie, naționalitate, religie etc.) au fost sau marginalizate sau vulnerabile în raport cu celelalte categorii de care erau diferențiate. Există un istoric îndelungat nu doar al lipsei de drepturi, ci chiar al neglijenței, al abuzurilor, al agresiilor copiilor, fără să existe și o reacție adecvată la toate acestea, din partea părinților, a statului sau a instituțiilor statului. De la posibilitatea abandonării și expunerii copiilor din Roma și Grecia antică, posibilitatea de vânzare a lor etc., până la drepturile pe care le au azi a trecut mult timp și s-au schimbat multe lucrări.

Cu toate acestea, a fost nevoie de abordarea și atitudinea secolului al XX-lea ca acestor categorii marginale să le fie recunoscute drepturi distincte sau necesitatea unei protecții acordate, suplimentar, de către stat. Nu a fost un „drum” ușor și nici azi nu s-a ajuns la finalul acestui demers. Insecuritatea și inegalitatea, sărăcia, problemele sociale și economice, toate creează un anumit context care permite propagarea și perpetuarea inegalităților care afectează aceste categorii vulnerabile.

Printre aceste categorii, una dintre cele mai importante, dar și dintre cele mai afectate, este și rămâne în continuare cea a copiilor.¹ Vulnerabilitatea lor fizică și juridică îi face adeseori victime ale adulților din preajma lor, uneori din păcate, tocmai ale acelor care ar avea obligația legală de a-i proteja (părinți, rude apropiate, educatori). Societățile paternaliste, patriarhale,

¹ Documentul este disponibil online la adresa https://mmuncii.ro/j33/images/Documente/MMPS/Rapoarte_si_studii_MMPS/2019_-_Raport_grupuri_vulnerabile_final.pdf, accesat la 5 mai 2021.

încurajează aceste comportamente sau chiar le justifică, le scuză. Replici sau proverbe precum „bătaia este ruptă din rai” sau „unde dă un părinte, crește” sau altele din aceeași categorie vin chiar să deculpabilizeze violența fizică exercitată împotriva minorilor, să o transforme chiar într-un comportament dezirabil, fiind valorizată ca o componentă esențială a educației. Sunt atitudini, mentalități, care fără susținere juridică și fără un regim sancționatoriu sau implementare fermă nu se vor modifica degrabă. În ceea ce privește abuzul psihic și formele sale, puțini sunt cei care cunosc chiar existența acestora, el mergând frecvent mână în mână cu aceste forme de disciplinare corporală, mai mult sau mai puțin dură. Nu vom insista asupra aspectelor sociologice și asupra extinderii acestui fenomen, dorim doar să arătăm că el este în continuare suficient de răspândit pentru a fi o problemă serioasă.

Copiii sunt o categorie vulnerabilă, în general. Fragilitatea lor fizică, dependența fizică, economică și emoțională de cei apropiați, capacitatea juridică limitată pe care le-o acordă majoritatea sistemelor legislative, îi transformă poate în cea mai vulnerabilă categorie. Efectul pandemiei, așa cum s-a constatat din mai multe materiale statistice, a accentuat aceste vulnerabilități, la fel cum s-a întâmplat și cu alte categorii cu grad de risc.²

Desigur, în tot ceea ce privește protecția copilului, intră în acțiune o serie de aspecte de natură emoțională și afectivă, dar chiar și pentru cei mai puțin impresionabili nu trebuie să uităm importanța acestei categorii, o resursă esențială – resursă demografică nu la nivel național, ci la nivelul planetei. În mod cert, în ceea ce privește statul român și Europa, fenomenul este unul de îmbătrânire accentuată a populației, deci cu atât mai mult s-ar impune atenție în protejarea copiilor.³ Evident, pot fi aici discuții legate de suprapopularea planetei, însă nu trebuie să uităm că de calitatea vieții acestor copii, calitate materială și afectivă, depinde calitatea vieților fiecăruia dintre noi, pe termen lung. De-altfel sunt deja unii autori, care vorbesc despre o trecere în extrem, familia devenind tot mai mult o „construcție pedocentrică”, axată pe copil, având un unic scop: atingerea interesului superior al copilului, cele două extreme (neglijența și abuzul *versus* exagerarea și exacerbarea dorințelor copilului) coexistând în societate sau chiar în cadrul aceleiași familii.⁴

În final, se impune și o clarificare de ordin terminologic. „Copil” ca noțiune juridică în prezentul studiu va viza în primul rând definiția lansată de Convenția ONU cu privire la Drepturile Copilului din 1989, noțiune preluată ca atare atât de legislația de la nivel european, de jurisprudența CEDO, cât și, sub unele aspecte, la nivel național. Această definiție vizează toți copiii sub 18 ani, fiind circumscrisă obiectului activității autorităților și instituțiilor administrative, care fac obiectul prezentului studiu.⁵

2. Protecția juridică a copiilor în România. Cadrul legislativ

Evident, primele semne ale necesității protejării copiilor drept categorie vulnerabilă, au venit dinspre instituțiile și organizațiile internaționale. În mod surprinzător însă, dacă avem la

² Documentul este disponibil online la adresa <https://www.unicef.org/romania/ro/comunicate-de-presă/raport-unicef-copiii-și-famiile-vulnerabile-au-un-acces-tot-mai-redus-la>, a fost redactat la 27 mai 2020 și accesat la data de 3 mai 2021. De asemenea, a se vedea și documentul disponibil online la adresa <https://www.unicef.org/romania/ro/documents/evaluare-rapidă-situației-copiii-și-famiilor-cu-accent-pe-categoriile-vulnerabile->, redactat în aprilie 2020 și accesat la 3 mai 2021.

³ Documentul este disponibil online la adresa https://insse.ro/cms/files/RPL2002INS/index_rpl2002.htm, datat în iulie 2003 și accesat în 3 mai 2021.

⁴ Emese Florian, „Patria pietas - condiția juridică a copilului în familia postmodernă” în *Studia UBB. Iurisprudentia*, 4/2020, p. 326.

⁵ *Eadem*, p. 309-313. Spre deosebire de noțiunea din dreptul muncii sau dreptul penal român, care suferă anumite fluctuații, criteriul vârstei nefiind unul absolut, astfel că se coboară sub acest prag, al celor 18 ani. Nu vom intra însă în detalii cu privire la acest aspect, el fiind diferit de scopul prezentului studiu.

nivel mondial o declarație a drepturilor omului încă din 1789 în Franța revoluționară sau o declarație generică a drepturilor și libertăților în Anglia sau SUA, care exclud evident copiii sau care nefăcând expres trimitere la ei, îi mențin în aceeași zonă a lipsei de protecție juridică, un act care să vizeze drepturilor copilului a apărut extrem de târziu. Abia în 1959 a fost adoptată în cadrul ONU, Declarația Universală a Drepturilor Copilului. Apărută și adoptată târziu, are așa cum îi spune chiar numele, un caracter declarativ. Sunt cunoscute o multitudine de cazuri în diverse zone ale globului unde astfel de drepturi nu sunt recunoscute, fiind încălcări care vizează o serie de aspecte: de la dreptul la educație la protecția economică a copilului, la exploatarea prin muncă a copiilor, la exploatarea lor sexuală, la folosirea lor ca bombe umane sau la diverse mutilări rituale sau căsătorii ale unor minore. Justificate de sărăcie, tradiții sau habotnicie religioasă, toate aceste comportamente (și alături de ele multe altele) reprezintă tot atâtea încălcări ale drepturilor copiilor.

Anterior adoptării aceste declarații mai sus amintite, a fost înființată în anul 1946, o organizație – Fondul Internațional pentru Urgențe ale Copiilor al Națiunilor Unite, mult mai cunoscută după acronimul acestei denumiri – UNICEF. Scopul declarat al organizației, care a dovedit în cei aproape 80 de ani de existență o implicare și o activitate prodigioasă, este acela de a lupta pentru educație fetelor, dreptul la sănătate și imunizare al copiilor, protecția generală a copilului, HIV/SIDA și asigurarea copilăriei pentru copii (alimentație, apă, îngrijire, igienă, certificate de naștere, protecție împotriva abuzurilor, sprijin afectiv, susținerea mamelor, sănătatea acestora fiind strâns legată de a copilului și invers).

Ca o continuare a acestei activități internaționale, următorul document esențial are o vechime de nici 40 de ani, fiind vorba despre Carta privind Drepturile Copilului (CDC) adoptată de Organizația Națiunilor Unite, abia în anul 1989.

Pe plan european, în anul 2015, a fost adoptat un Manual de Drept European de privind Drepturile Copilului, un document născut din colaborarea a trei instituții de prestigiu: Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, Consiliul Europei și Grefa Curții Europene a Drepturilor Omului, creat ca un manual pentru profesioniștii în domeniul dreptului și autoritățile cu atribuții de protecție a drepturilor copilului.⁶ Pentru copii sunt recunoscute drepturi precum libertatea de gândire, de conștiință și religie, libertatea de exprimare și de informare, dreptul de a fi ascultat, dreptul la libertatea de întrunire și asociere, egalitate și nediscriminare, dreptul la identitate personală (care include și stabilirea paternității și a maternității și cetățenia), dreptul la familie (la îngrijirea familiei, la relații personale cu ambii părinți, răpirea de copii), protecția alternativă (darea în plasament, adopția), violența în familie, în școli sau alte medii, exploatarea copiilor în toate formele ei (muncă, trafic, pornografie infantilă), copiii cu dizabilități, copii dispăruți, copiii care aparțin minorităților, drepturi economice și sociale (educație, sănătate, locuință, nivel de trai), migrația și azilul, copiii în calitate de consumatori și protecția datelor lor cu caracter personal și, în fine, drepturile lor în proceduri penale sau alternative.

Nu trebuie să uităm că prin semnarea tratatelor internaționale pe care le-a acceptat și prin aderarea la Uniunea Europeană, statul român are obligația de a respecta toate aceste norme, de a proceda în consecință și inclusiv de a-și modula legislația internă pentru a asigura protecția copilului prin norme interne, proprii, general sau tematic.⁷

⁶ Agenția pentru Drepturi Fundamentale a UE, Consiliul Europei, Manual de drept european privind drepturile copilului, 2016, documentul este disponibil online la adresa https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_rights_child_ROM.pdf accesată în luna mai 2021.

⁷ Nadia-Cerasela Aniței, „Convenții și tratate europene și internaționale în materia filiației copilului și cu privire la unele aspecte conexe, la care România este parte, ca norme de aplicare imediată”, în *Revista Universul Juridic*, oct., 10/2020, p. 127-144; Sorina-Lucreția Drăgan, „Child Protection in Case of Armed Conflict”, în *Fiat Iustitia*, 1/2010, p. 61-66.

De la activitatea pe plan internațional, o serie de măsuri interne au ajuns să fie luate, în legislațiile interne ale fiecărui stat, România nefăcând excepție în acest sens, impulsul în acest caz venind din necesitatea racordării legislației interne la cea europeană, în vederea aderării la Uniunea europeană (care a avut loc la 3 ani după adoptarea celor mai importante acte normative, respectiv legii speciale a protecției copilului). Aceste acte normative s-au impus ca o necesitate și din cauza situației speciale pe care o aveau (și din păcate, cum aceste norme nu au rezolvat integral problemele, o au încă) copiii în România.

Există însă mai multe categorii de norme juridice care vin să susțină această protecție, norme interne care au preluat reglementările deja consacrate de la nivel internațional.

Cele mai cunoscute și mai de impact sunt normele de drept penal. Codul penal al României, prin art. 27, 202, 374, 379, 438, 439 C. pen., prin întreg Titlul V al Codului penal sau prin instituirea diferitelor circumstanțe agravante sau atenuante legate de minori asigură ceea ce reprezintă protecția de natură penală a categoriei minorilor. Evident, la acestea se mai adaugă specificul tot mai puternic pe care îl dobândesc în condițiile societății de azi anumite infracțiuni, corelate cu vulnerabilitatea crescândă a copiilor în mediul informatic.⁸

Exceptând însă aceste prevederi de drept penal, există și o serie de măsuri ce au caracter civil sau administrativ care vin să asigure această protecție specială a minorilor.

Intră în această categorie norme juridice precum Legea 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, Legea 273/1004 privind regimul juridic al adopției, Legea 217/2003 privind prevenirea și combaterea violenței domestice.

Contextul apariției celor trei acte normative nu a fost legat exclusiv de aderarea României ca stat la Uniunea Europeană, ci și de problemele deosebite pe care le avea statul român cu traficul de copii sau cu absența unor reglementări suficient de convingătoare care să protejeze copiii de răpire (inclusiv sau mai ales atunci când răpitorul este unul dintre părinți).⁹ De asemenea, violența domestică era și este în continuare o problemă a familiei românești, căreia îi cad victime frecvent copiii, statisticile fiind îngrijorătoare, cu atât mai mult cu cât ele nici nu reflectă de cele mai multe ori, cifrele reale, în condițiile în care cel mai frecvent aceste situații rămân în continuare neraportate.¹⁰

La acestea se adaugă normele generale de drept civil, care reglementează peste tot „interesul superior” al copilului/minorului (chiar dacă această chestiune este dificil de cuantificat) pe tot cuprinsul Codului civil, relativ recent adoptat.¹¹ Sunt o serie de reglementări în legislația civilă, care alcătuiesc normele generale, cum ar normele de protecția copilului, aspectele privind creșterea și îngrijirea copilului, întreținerea copilului, drepturile și obligațiile părinților etc.¹² Există însă și reglementări specifice, spre exemplu, este acordată o protecție specială locuinței familiei, care vine să asigure suplimentar copiilor respectarea drepturilor lor în raport cu terții, pe durata căsătoriei părinților, cu asigurarea dreptului locativ.¹³ De asemenea, trebuie avute în

⁸ Gabriela-Aura Fodor, „Suggestions for the Realisation of the Preventive Purpose of Criminal Sanctions Regarding the Crime of Child Pornography Committed Using Information Systems”, în *Fiat Iustitia*, 2/2016, p. 107-113.

⁹ Sorina-Lucreția Drăgan, Protecția copilului împotriva răpirii sau oricăror forme de traficare, în „Studii și cercetări din domeniul dreptului”, ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 2011, p. 81-86.

¹⁰ Maria Banciu, Sorina Lucreția Drăgan, „Considerații în legătură cu evoluția în România a reglementărilor privind combaterea și prevenirea actelor de violență în familie”, în *Fiat Iustitia*, 2/2014, p. 71-79.

¹¹ În vigoare din 1 oct. 2011.

¹² Gabriela-Cristina Frențiu, „Obligația de întreținere - un drept al copilului. Modalități de determinare și de executare a obligației”, în *Revista de Dreptul Familiei*, 1-2/2019, p. 109-136.

¹³ Emese Florian, „Protecția locuinței familiei pe durata căsătoriei în reglementarea noului Cod civil”, în *Revista Pandectele Române*, 7/2011, p. 52-61.

vedere pe termen lung și aspecte care vin să complice într-o oarecare măsură, privind spre exemplu modalitatea de stabilire a filiației, ca drept esențial al copilului, în condițiile reproducerii umane asistate medical (RUAM), care lasă neclarificată identitatea completă a copilului, cea privitoare la părinții săi biologici.¹⁴

Sunt construite așadar mai multe paliere de protecție, din diverse domenii ale dreptului.

Protecția și atribuțiile legate de protecție revin în primul rând familiei, au fost însă preluate și de către diverse organizații neguvernamentale, fiind în egală măsură și apanajul statului, care are obligația asigurării protecției copiilor.

Protecția la nivel statal se realizează prin intermediul mai multor instituții, pe care le vom analiza în cele ce urmează, alături de atribuțiile și activitatea lor, precum și eficiența acestora.

Înainte de a trece la analiza tuturor aspectelor menționate anterior, dorim să subliniem că ne vom referi în cele ce urmează strict la instituțiile administrative sau autoritățile administrative. Desigur, nu trebuie să neglijăm aportul celor care acționează în structurile de drept penal sau civil (care pot include aici Parchetele, instanțele de judecată, funcționarii publici care activează în cadrul Ministerului Justiției, al Internelor etc.), dar prezentul studiu dorește să sublinieze exclusiv aportul (deosebit de important) al tuturor acelor instituții care au o componentă administrativă și atribuții administrative.

Evident, din cadrul legislativ fac parte și toate normele juridice care asigură atribuțiile și funcționarea acestor instituții, norme la care ne vom referi în cele ce urmează, acolo unde va fi cazul.

3. Necesitatea acestei protecții

Într-un context legislativ atât de bogat, care este „dublat” de instituții care activează în acest domeniu ne putem întreba în ce măsură mai este în continuare necesară o atare protecție.

Au avut un impact emoțional major documentare realizate imediat după 1989, documentare care au scos la iveală abuzurile existente tocmai în sistemul instituționalizat care avea drept obligație să asigure protecția copiilor, sistem în care abuzurile luau atunci forme înfiorătoare.

Necesitatea unei astfel de intervenții nu poate fi pusă sub semnul întrebării, atâta timp cât conform statisticilor, în România sunt instituționalizați încă 32.000 de copii, iar 17.000 se află în centrele de plasament.¹⁵

Astfel, în sistemul de protecție specială, sunt incluși, după cum urmează:

- în centrele de zi – 25025 copii
- în alte servicii de prevenire a separării de părinți (consiliere și sprijin pentru părinți, prevenire a abandonului, monitorizare gravide etc.) – 33754 copii
- copii integrați în servicii de tip familial (asistenți maternali, rude, alte familii) – 33525 copii
- copii incluși în servicii de tip rezidențial (publice sau private) – 13504 copii.

Mai există o categorie extrem de frecventă, cea a copiilor cu părinții plecați la muncă, unde avem mai multe ipoteze:

- copii cu ambii părinți plecați: 12664
- copii cu un părinte plecat: 54201
- copii cu un părinte plecat, părintele fiind unic susținător: 8938

¹⁴ Chiar și în aceste situații, dreptul copilului la identitate se consideră în majoritatea statelor mai presus de dreptul la anonimat al terțului donator. *Eadem*, „Filiația: între obsesia adevărului biologic și mistificare legal”, în *Revista Romana de Drept Privat*, 2/2018, p. 117-129.

¹⁵ George Marinescu, *Colaborare între Avocatul Poporului și UNICEF pentru protejarea drepturilor copiilor*, 15 ian. 2020, document accesibil online la adresa <https://www.bursa.ro/colaborare-intre-avocatul-poporului-si-unicef-pentru-protejarea-drepturilor-copiilor-89987834>, accesat la data de 3 mai 2021.

Subliniem ca o observație că acestor copii foarte rar le este instituită o măsură legală de protecție – tutelă sau curatelă – independent de persoanele cărora le sunt dați în îngrijire (de obicei bunici, surori sau frați ale părinților, frați proprii, prieteni ai părinților etc.). Deși de foarte multe ori aceste persoane au grijă cu dăruire și afecțiune de copii, măsurile juridice de protecție a lor și implicit deciziile juridice care îi privesc pe acești copii sunt extrem de dificil de luat, cu atât mai mult cu cât despre unii dintre acești copii nici nu se află vreodată.

Statisticile care vorbesc despre lucruri mai grave semnalează tot un număr ridicat de cazuri (precizăm mai jos situațiile în care au fost încadrate și numărul de cazuri identificate):

- abuz fizic - 765
- abuz emoțional – 1097
- abuz sexual – 689
- neglijare – 4898
- exploatare prin muncă – 104
- exploatare sexuală – 22
- exploatare pentru comitere de infracțiuni – 36.

Statistic a rezultat un total de 7611 cazuri, din care 6811 au avut loc în familie, ceea ce sporește mult gravitatea faptelor semnalate, pentru că încă o dată se dovedește că tocmai locul unde copiii ar trebui să fie mai protejați este și cel mai periculos pentru ei.¹⁶

Datele de mai sus, date oficiale, subliniază așadar necesitatea unor măsuri care privește soarta acestor copii, măsuri economice, sociale, educaționale (la nivelul întregii populații), dar și instituționale și juridice.

Este de dorit ca această intervenție prin toate aceste măsuri să se petreacă în timp util, pentru a evita producerea unor daune majore, fizic sau psihic asupra copiilor. Realitatea este că atunci când se ajunge la intervenția celor care au atribuții în domeniul penal, ceva poate ireparabil s-a produs deja, astfel că acest rol preventiv al autorității administrative ar trebui să fie suficient de important pentru a fi privit cu seriozitate maximă, iar atribuțiile îndeplinite cu promptitudine.

4. Instituții ale statului și activitatea administrativă de protecția copilului

Rolul acestor instituții este deosebit de important, tocmai de aceea ne-am și oprit asupra lor, urmând a analiza cu prioritate activitatea uneia dintre ele: Avocatul Copilului, întrucât este cea mai nouă și cu o activitate extrem de specifică.

Este important de subliniat că atunci când familia nu își îndeplinește obligațiile în raport cu un copil, este necesară intervenția acestor instituții sau autorități, pentru a reuși să asigure protecția cât mai eficientă și cât mai rapidă a copiilor.

Există desigur mai multe paliere de realizare a protecției, inclusiv în plan administrativ, având două categorii principale de instituții: centrale și care activează la nivel local – acestea din urmă pot fi subordonate unor instituții centrale sau pot fi instituții autonome.

La nivel central a existat o autoritate coordonatoare, respectiv Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, care însă nu are atribuții directe legate de protecția copilului. În prezent, a fost înființat un Minister al Familiei, exclusiv, instituție careia rămâne să îi vedem eficiența și activitatea depusă în domeniu.

¹⁶ Precizăm că sursa folosită pentru toate cazurile menționate mai sus este una oficială, respectiv site-ul <http://andpdca.gov.ro/w/date-statistice-copii-si-adoptii/> - ANDPDCA (Autoritatea Națională pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități, Copii și Adoptii), accesat la 7 dec. 2021. Rezultatele colectate vizează data de 30.06.2021.

În subordinea sa se află o altă autoritate, Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție, în reorganizare, după cum vom arăta.

Tot la nivel central, cu birouri la nivel local, își derulează activitatea Avocatul Copilului, instituție organizată în cadrul Avocatului Poporului.

La nivel local sunt două alte instituții: județene, Direcțiile Generale de Asistență Socială și Protecție a Copilului (DGASPC), în subordinea Consiliilor Județene și locale, Serviciile Publice de Asistență Socială, organizate la nivelul municipiilor și orașelor. În cazul în care respectivele unități teritorial administrative nu dispun de buget sau un aparat suficient de bine organizat există angajate persoane cu atribuții de asistență socială din aparatul propriu al consiliilor locale comunale.

4.1. Autoritatea Națională pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități, Copii și Adopții

Este o instituție centrală, aflată în subordinea Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice¹⁷. Inițial, instituția se numea Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție, având o specializare strictă și competențe destinate exclusiv protecției copiilor, pentru ca în prezent să înglobeze și alte categorii vulnerabile.

Pe lângă datele statistice pe care le centralizează, instituția are și atribuții de coordonare și de realizare de strategii și programe la nivel național cu privire la protecția copilului, așa cum vom arăta mai jos.

În prezent, conform datelor de pe site și legislației în curs de implementare, autoritatea este în proces de reorganizare, fiind scindată în alte două autorități, din care Autoritatea pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopției este cea care vizează protecția copilului. Aceasta este definită ca organ de specialitate al administrației publice centrale în subordinea Ministerului Familiei, Tineretului și Egalității de Șanse, cu păstrarea activității, personalului și patrimoniului aferente programelor din domeniul protecției copilului și adopției.

Organele de conducere ale acestei Autorități pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopției sunt un președinte cu rang de secretar de stat și de un vicepreședinte cu rang de subsecretar de stat, numiți în condițiile legii.¹⁸

Această instituție are în primul rând un rol de centralizare statistică și monitorizare a situației acestor categorii vulnerabile¹⁹, completat de acela de a realiza programe și proiecte care vizează copiii.

În ceea ce privește activitatea din trecut a acestei instituții, programele care au fost în derulare indică anumite direcții, care a fost necesar să fie reluate și în anii următori, subliniind problemele de bază ale sistemului de protecția copilului din România: prevenirea și combaterea exploatării prin muncă a copiilor, reintegrarea și sprijinirea copiilor repatriați sau victime ale traficului, integrarea socio-profesională a copiilor din sistemul de protecție, programe de prevenire a separării copilului de familia sa, programe de modificare și dezvoltare a structurilor și tipurilor de centre specializate pentru îngrijirea copiilor separați deja de familie (de la casele de copii devenite celebre în documentarele realizate după 1989 care redau imaginea terifiantă a acestor locuri până la integrarea acestor copii în sisteme de tip familial, sub îngrijirea unor asistenți maternali) etc.

¹⁷ Înființată prin HG nr. 1002/2019, publicată în Monitorul Oficial în 9 ian. 2020.

¹⁸ Reorganizare decisă prin OUG 121/25.11.2021.

¹⁹ <http://andpdca.gov.ro/w/statistici/> accesat la 18.05.2021, ora 18.28.

4.2. Direcția Generală de Asistență Socială și Protecție a Copilului

Este o instituție la nivel local, existând la nivel de județ câte o astfel de direcție, care derulează activități de protecție a copilului sub coordonarea Consiliilor Județene, în cadrul competențelor teritoriale pe care le dețin în baza legii.

4.3. Serviciul Public de Asistență Socială

Aceasta este o structură la nivel local, dezvoltată în interiorul unităților administrativ-teritoriale, guvernate de principiul autonomiei locale. Tocmai aplicarea acestui principiu duce la anumite probleme cu privire la acest tip de structuri. Autonomia locală nu presupune independența unității respective, dar presupune un grad relativ ridicat de libertate de decizie în ceea ce privește probleme locale și gestionarea acestora. Problema care se ridică este că din păcate, tocmai în acele unități teritoriale care au mai mare nevoie de acest tip de servicii, acestea sunt inexistente sau aproape inexistente. Lipsa fondurilor, corupția locală, informarea deficitară și carențele educaționale (care uneori duc chiar la o aprobare tacită a unor comportamente din partea comunității sau a celor care ar avea obligația sa ia măsuri) fac ca această problemă să fie tratată cu superficialitate sau chiar ignorată, fără a se încerca o reală rezolvare a acestor probleme. Așadar, exceptând localitățile mai dezvoltate (independent de rangul lor între tipurile de u.a.t. din România), restul localităților sau nu au acest serviciu sau el există doar de formă, fără a se face nimic sau aproape nimic pentru protejarea celor care au nevoie de protecție.

4.4. Avocatul Copilului

Ultima dintre instituțiile la care ne vom referi este Avocatul Copilului, dedicată expres și exclusiv copiilor.

Este o instituție care are pandant atât la nivel mondial (ONU), în alte state (SUA) sau la nivel european și în toate statele europene sau la nivel local (Olanda, Irlanda, Scoția etc.).²⁰ Conștiente de importanța acestei categorii și „prețioase” resurse, alte societăți au înțeles demult să înființeze o instituție independentă, la nivel central, fără subordonare ierarhică, care să vizeze strict drepturile copilului și protejarea acestora, independent de ingerințe administrative sau ale politicului.

Avocatul Copilului este o instituție înființată la recomandarea Comitetului ONU²¹, prin Legea 9/2018²², fiind o instituție atașată Avocatului Poporului, în a cărui subordine se află, având însă un domeniu specific de competență.

Sfera sa de acțiune este, așa cum rezultă și din actul normativ de înființare și din specificul unei astfel de instituții aceea a unui mediator, nefiind un avocat în sensul concret al cuvântului, care prin această traducere (poate puțin nefericită în limba română a noțiunii de Ombudsman ce denumește instituțiile similare) duce frecvent la concluzii.

Deși de dată recentă, deci o instituție tânără, activitatea se dovedește a fi una relativ și în aparență intensă. Evident, așa cum vom vedea ea poate fi perfecționată, inclusiv sub aspectul

²⁰ Disponibil online la adresa <https://hrc.act.gov.au/childrenyoungpeople/>, <https://www.cypcs.org.uk>, <https://www.oco.ie>, <https://www.ncsl.org/research/human-services/childrens-ombudsman-offices.aspx>, <https://www.dekinderombudsman.nl/the-childrens-ombudsman>, https://www.citizensinformation.ie/en/birth_family_relationships/children_s_rights_and_policy/the_ombudsman_for_children.html, accesate la 30 ian. 2022.

²¹ Informații disponibile online la adresa <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>, instituția de la nivel ONU, accesat la 30 ian. 2022.

²² Legea nr. 9 din 5 ian. 2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, publicată în M.Of. nr. 17 din 8 ian. 2018.

comunicare publică, precum și evidențiată în sens pozitiv, ținând cont de numeroasele proiecte și beneficii pe care le poate aduce protecției copilului această instituție.

Statisticile disponibile public sunt, din păcate, doar până la data de 15 iunie 2020. Conform acestor statistici, activitatea instituției între luna aprilie 2018 și 15 iun. 2020 a avut în vedere: 1259 petiții, 894 sesizări din oficiu, 243 anchete, 10 vizite de monitorizare a unor centre de plasament. Este mult? Este puțin (raportat la problemele societății românești)?

Domeniul activității derulate în acest interval de timp a fost nerespectarea dreptului la viață, la integritate fizică și psihică, dreptul la educație, dreptul la ocrotirea sănătății, protecția copiilor, tinerilor și protecția persoanelor cu handicap

Cel mai frecvent, sesizările sunt din oficiu și sunt legate de situații cu copii care au părinți divorțați și disfuncționalitățile rezultate din neînțelegerile dintre aceștia, apoi comportament inadecvat al cadrelor didactice, cel din instituțiile de tip rezidențial, accidentări, decese, aspecte de natură birocratică legate de acte juridice privind minorii.

Legat de modul în care instituția ia la cunoștință despre aceste probleme, acesta este un aspect relativ neclar. Evident, la momentul în care cineva face o sesizare directă, nu sunt probleme în a identifica respectivul caz. Însă cel mai frecvent, nu sunt sesizări directe, ci articole din presă de unde se pot afla anumite cazuri concrete care necesită intervenția concretă.²³ Acesta este cel mai probabil modul în care se ia la cunoștință despre situațiile-problemă, aspect care rezultă din absența unor protocoale de colaborare și din absența unei obligații de informare, în baza legii, a instituției Avocatului Copilului de către alte instituții care ajung în contact cu astfel de cazuri. Evident, de multe ori, aceste instituții chiar evită sau creează dificultăți în informarea Avocatului Copilului, dat fiind că au partea lor de culpă în situația creată (a se vedea tocmai cazul centrelor de tip rezidențial, mai sus amintit). Dacă ar fi creată o legislație care să oblige aceste informații (iar actul normativ să identifice situațiile specifice înc are Avocatul Copilului trebuie informat) poate ar fi îmbunătățită activitatea și eficiența instituției. Așa cum prefectul, ca instituție administrativă, primește comunicări din partea emitenților actelor administrative, iar el în baza tutelei administrative realizează verificarea lor, o prevedere similară care vizează situațiile copiilor ar ușura activitatea Avocatului Copilului. Acesta ar avea astfel automat *ex lege*, de drept, la toate aceste situații, necomunicarea fiind imputabilă autorității sau instituției care nu a comunicat cazul-problemă. Apreciem că o atare prevedere normativă ar permite Avocatului Copilului să se axeze pe soluții, nu pe detectivistică, pe îmbunătățirea situației copiilor, nu pe identificarea cazurilor-problemă. Cum este singura instituție cu o activitate atât de specifică, o asemenea prevedere normativă ar fi desigur benefică.

Formele de activitate prin care instituția încearcă să își atingă scopurile stabilite prin lege și propuse pentru fiecare caz în parte sunt diverse întâlniri, informări, prelegeri în școli, evenimente, colaborări etc., dar și (în cazurile sesizate) anchete concrete privind situația respectivă.²⁴

Raportul privind activitatea generală a instituției, documentul la care făceam trimitere mai sus, are două părți extrem de interesante, respectiv un Raport special privind respectarea drepturilor copilului în România și un Raport special privind rezultatul investigațiilor făcute de către Avocatul Poporului în legătură cu prescrierea substanțelor psihotrope pentru copiii din centrele de tip rezidențial, ambele datate în 2019. Dar ambele, din păcate, sunt semnalizate în

²³ Spre exemplu situația din 2019 când în urma informațiilor aflate dintr-o emisiune TV s-a sesizat din oficiu Avocatul Poporului cu privire la administrarea de substanțe psihotrope copiilor din centrele de tip rezidențial, ceea ce a dus la demararea unei anchete și efectuarea unui raport.

²⁴ Toate datele numerice de mai sus provin din documentul numit Activitatea Avocatului Copilului de la înființare până în prezent, disponibil online la adresa https://avp.ro/wp-content/uploads/2020/09/activitate_avocatul_copilului.pdf, accesat în dec. 2021.

textul raportului prin două linkuri nefuncționale, astfel că rămân necunoscute detaliile concrete și concluziile autorității cu privire la cele analizate.

Acțiunile demarate la momentul redactării dării de seamă citează dreptul la educație și proiect de acordare a burselor școlare, situația grupurilor sanitare din școlile situate în mediul rural.

Perioada pandemică a crescut cantitativ demersurile făcute de instituție, prin analiza situațiilor altor epidemii de boli ale copilăriei, problemei îngrijirii și supravegherii copiilor la momentul închiderii școlilor, violența domestică accentuată în perioada pandemică, dreptul la educație în timpul pandemiei, constatându-se încălcări ale acestor drepturi.

Strategia pe care se pare că a abordat-o, cel puțin până acum instituția, vizează mai ales cazuri punctuale, de la care pornesc sesizări pe respectiva problemă făcută diferitelor autorități cu atribuții legate de chestiunea în discuție.

Totuși nu putem să nu observăm unele carențe, în special de natură comunicațională.

În primul rând, instituția nu are un site propriu, fiind subsumată Avocatului Poporului. Acest aspect nu ar fi în sine un minus, însă sub aspectul informației care se regăsește pe site, partea ce revine Avocatului Copilului este mult inferioară cantitativ și calitativ (sub aspectul conținutului), celei furnizate de către „instituția-mamă” despre propria sa activitate. Spre exemplu, din raportul menționat anterior (care nu este datat și nu face trimitere la niciun interval temporal) putem doar deduce (analizând informațiile concrete) că face trimitere la activitatea instituției undeva până la jumătatea anului 2020. Ulterior, nu mai există publicat decât un set de trei luări de poziție și solicitări, toate datate din 7 oct. 2021, acest hiatus fiind inexplicabil, tocmai în contextul pandemic.

Apoi, așa cum am arătat mai sus, unele linkuri către informații specifice sunt nefuncționale, ceea ce reduce transparența activității instituției și îi creează o imagine negativă, lipsită de profesionalism. Site-ul furnizează desigur aspecte informative necesare, cum ar fi atribuțiile instituției, mijloacele de intervenție pe care le are la dispoziție și când nu poate interveni.

Cel mai important, deși sunt expuse informațiile mai sus amintite, din păcate, tocmai ceea ce ar fi esențial - strategia instituțională (dacă există) - nu beneficiază de niciun fel de informație, astfel că rămâne la modul concret o necunoscută. Activitatea unei instituții se poate aprecia și evalua raportat la ceea ce își propune, la măsurile pe care le ia în atingerea scopurilor și la gradul de performanță în atingerea acestor scopuri, or toate acestea lipsesc. De dorit ar fi ca și în prezența unor asemenea documente și informații, ele să nu fie simple cuvinte goale, ci aspecte concrete, gândite logică într-o structură rațională cu efecte în realitatea societății și în situațiile copiilor care au nevoie de aceste măsuri. Altfel, avem doar încă o instituție care este necesară, „sună/dă bine”, dar care sub aspectul impactului concret este aproape inexistentă.

Am mai observat de asemenea, că există luări de poziție ale Avocatului Poporului sau recomandări²⁵, rapoarte speciale²⁶ care deși vizează activitatea Avocatului Copilului nu fac trimitere la instituție (nu a avut niciun aport sau este o scăpare?) și nici nu sunt legate în vreun fel de aceasta. De asemenea, sunt alte rapoarte²⁷ care au fost clar realizate în colaborare de instituțiile care au totuși atribuții distincte (Avocatul Poporului și Avocatul Copilului), dar care

²⁵ Cu titlu exemplificativ, documentele disponibile online la adresele, pentru 2022 <https://avp.ro/wp-content/uploads/2022/01/Rec-4-2022.pdf>, <https://avp.ro/wp-content/uploads/2022/01/Rec-3-2022.pdf>, 2021 <https://avp.ro/wp-content/uploads/2021/12/Rec-199-2021-DGASPC-Botosani.pdf>, accesate online la 25 ian. 2022.

²⁶ Document din iun. 2021, disponibil online la adresa <https://avp.ro/wp-content/uploads/2021/06/Raport-impact-pandemie-Covid-sanatate-mintala-SITE-cu-anexe.pdf>, accesat online la 25 ian. 2022.

²⁷ Cu titlu exemplificativ: document din anul 2019, disponibil online la adresa https://avp.ro/wp-content/uploads/2020/07/raport_sPECIAL_2019_2.pdf, accesat online la 25 ian. 2022.

sunt comunicate oficial sub egida exclusivă a Avocatului Poporului, fiind de negăsit dacă se face o verificare a activității Avocatului Copilului. Apreciem că ar fi oportun, pentru a nu exista dubii cu privire la eficiența și utilitatea instituției, să fie mai bine ilustrată și comunicată public activitatea acesteia.

Obiectele rapoartelor menționate privesc, așa cum se poate vedea accesând informațiile publice: efectele pandemiei de Covid-19 asupra sănătății mintale a copiilor și măsurile recomandate de personalul de specialitate (2021), acordarea bursei pentru elevi la nivel național (2019-2020), respectarea drepturilor copilului în România (2019), prescrierea de substanțe psihotrope pentru copiii din centrele de tip rezidențial (2019).

Astfel, Avocatul Copilului este cel care a monitorizat și observat aceste aspecte, astfel că s-ar impune recunoașterea acestui aport al instituției și rolul ei în societate. Iar dacă nu instituția este cea care a monitorizat problemele respective, din nou, ele trebuie să îi fie atribuite spre soluționare, având în vedere că intră în sfera atribuțiilor sale.

5. Concluzii

La nivelul societății românești, s-au conștientizat tot mai mult carențele existente cu privire la copii și la drepturile acestora și au început a fi implementate o serie de măsuri. În ce măsură aceste măsuri și diverse tipuri de programe au un real succes este relativ dificil de cuantificat. Evident, ceea ce se poate estima și cuantifica este activitatea concretă a instituțiilor. Problema majoră, apreciem noi, este însă nu aceasta, ci imposibilitatea de cuantificare a situațiilor reale problematice. La fel ca în toate cazurile care implică (situațiile extreme) infracțiuni legate de familie sau abuzul în interiorul familiei, problema este legată de raportarea acestor situații.

Instituțiile acționează în baza unei sesizări sau se pot sesiza din oficiu. Dificultatea rezidă din faptul că sesizările concrete sunt cu certitudine mult sub numărul situațiilor reale care ar necesita protecție, tocmai pentru că cei implicați sunt vulnerabili. Din considerente psihologice (teamă, rușine, prejudecăți, necunoaștere etc.) sau socio-economice (sărăcie, lipsa de mijloace etc.) majoritatea refuză sau ezită raportarea situațiilor de acest gen. Mai mult, nici sesizările din oficiu nu sunt foarte facile pentru că, frecvent, victimele ascund chiar ele situația abuzivă și aceasta devine cunoscută în exterior doar atunci când totul escaladează. Drept urmare, din motivele mai sus prezentate, cazurile care ajung în atenția acestor instituții administrative sunt mult sub numărul cazurilor reale existente.

În aceste condiții, dacă ne punem întrebarea în ce măsură și dacă o autoritate cum este Avocatul Copilului este necesară în societatea românească, răspunsul este unul afirmativ, cu certitudine, mai ales având în vedere cifrele menționate anterior, informațiile și ceea ce vedem în jurul nostru și fără să uităm că aceste statistici sunt doar pentru cazuri raportate. Realitatea este cu certitudine mult mai problematică și mai neagră, astfel că este de dorit sau de așteptat chiar o creștere a activității instituției.

Dacă ne întrebăm în ce măsură este eficientă instituția, răspunsul este tot unul pozitiv, cu unele observații însă. Astfel, deoarece în momentul de față, Avocatul Copilului poate dor să emită recomandări, ar fi necesare și alte „pârghii” legale ca să dea un efect concret acestor recomandări, eventuale sancțiuni pentru instituțiile care nu iau măsuri în urma unor recomandări venite de la Avocatul Copilului, precum și eventuale obligații de informare a Avocatului Copilului, *ex lege*, pentru a-i oferi acestuia baza de lucru. Evident, perfecționarea activității instituției este posibilă, prin măsuri legate cel puțin de aspectele sesizate de noi în prezentul studiu, aspecte observate exclusiv prin prisma informațiilor făcute publice de către instituție. Desigur, intern există și altele, a căror îmbunătățire se impune a fi făcută.

În final, toate acestea sunt desigur fără efect, dacă statul nu începe să ia și de seturi de măsuri de natură educațională, economică, socială la nivel macro, pentru că raportat la

ampluarea problemelor privind copiii și raportat la atribuțiile pe care le are acum în baza legislației aplicabile, măsurile Avocatului Copilului sunt mai mult punctuale și teoretice, iar prin prisma atribuțiilor pe care le are mai degrabă un rol de mediator.

BIBLIOGRAFIE

1. Nadia-Cerasela Aniței, „Convenții și tratate europene și internaționale în materia filiației copilului și cu privire la unele aspecte conexe, la care România este parte, ca norme de aplicare imediată”, în *Revista Universul Juridic*, oct., 10/2020, p. 127-144;
2. Maria Banciu, Sorina Lucreția Drăgan, „Considerații în legătură cu evoluția în România a reglementărilor privind combaterea și prevenirea actelor de violență în familie”, în *Fiat Iustitia*, 2/2014, p. 71-79;
3. Sorina-Lucreția Drăgan, „Child Protection in Case of Armed Conflict”, în *Fiat Iustitia*, 1/2010, p. 61-66;
4. *eadem*, „Protecția copilului împotriva răpirii sau oricăror forme de traficare”, în *Studii și cercetări din domeniul dreptului*, ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 2011, p. 81-86.
5. Emese Florian, „Protecția locuinței familiei pe durata căsătoriei în reglementarea noului Cod civil”, în *Revista Pandectele Române*, 7/2011, p. 52-61.
6. *Eadem*, „Filiația: între obsesia adevărului biologic și mistificare legală”, în *Revista Romana de Drept Privat*, 2/2018, p. 117-129.
7. *Eadem*, „Patria pietas - condiția juridică a copilului în familia postmodernă”, în *Studia UBB. Iurisprudentia*, 4/2020, p. 307-326
8. Gabriela-Aura Fodor, „Suggestions for the Realisation of the Preventive Purpose of Criminal Sanctions Regarding the Crime of Child Pornography Committed Using Information Systems”, în *Fiat Iustitia*, 2/2016, p. 107-113.
9. Gabriela-Cristina Frențiu, „Obligația de întreținere - un drept al copilului. Modalități de determinare și de executare a obligației”, în *Revista de Dreptul Familiei*, 1-2/2019, p. 109-136.
10. George Marinescu, „Colaborare între Avocatul Poporului și UNICEF pentru protejarea drepturilor copiilor”, 15 ian. 2020, accesibil online pe www.bursa.ro

ROLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN BUNA DESFĂȘURARE A ACTIVITĂȚII NOTARIALE ÎN ROMÂNIA

Conf. univ. dr. **Ilioara GENOIU**
Universitatea „Valahia” din Târgoviște,
Facultatea de Drept și Științe Administrative, România;
Notar public, Camera Notarilor Publici Ploiești, România,
ilioaragenoiu20@yahoo.fr

Rezumat

La buna desfășurare a activității notariale în România contribuie și administrația publică locală, prin autoritățile și instituțiile sale. Între notarul public, un profesionist al dreptului și nu un funcționar public, și administrația publică locală trebuie să existe o foarte bună colaborare. În principal, această colaborare este întâlnită în procedura succesorală notarială, notarul public putând fi sesizat cu deschiderea procedurii succesorală și de către secretarul consiliului local al localității în raza căreia se aflau bunurile defunctului la data deschiderii moștenirii. De asemenea, în cadrul aceleiași proceduri notariale, notarul public are nevoie de eliberarea de către instituția primarului, în a cărei circumscripție teritorială defunctul a deținut bunuri, a unui certificat de atestare fiscală, a unei adeverințe de rol și a unui extras de pe marginea actului de naștere al defunctului. Colaborarea notarului public cu autoritățile și instituțiile administrației publice locale nu se rezumă doar la procedura succesorală. Aceasta privește, în egală măsură, și procedura autentificării actelor translativ de proprietate, în cadrul căreia este necesar, în principal, certificatul de atestare fiscală al înstrăinătorului, adeverința de rol, asistarea persoanelor vârstnice, la cererea acestora, de către un reprezentant al autorității tutelare, iar în cazul pădurilor și terenurilor agricole extravilane, dovada derulării procedurii privind dreptul de preempțiune. De altfel, secretarii generali ai comunelor și cei ai orașelor unde nu funcționează birouri ale notarilor publici îndeplinesc, la cererea părților, anumite proceduri notariale: legalizarea semnăturilor de pe înscrisurile prezentate de părți și legalizarea copiilor de pe înscrisurile autentice prezentate de părți.

***Cuvinte cheie:** notar public, secretarul consiliului local, procedura succesorală notarială, contract de vânzare-cumpărare, contract de întreținere, procedura divorțului.*

LE RÔLE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LE BON DÉROULEMENT DE L'ACTIVITÉ NOTARIALE EN ROUMANIE

Résumé

L'administration publique locale, à travers ses autorités et institutions, contribue au bon développement de l'activité notariale en Roumanie. Il doit y avoir une très bonne collaboration entre le notaire public, un professionnel du droit et non pas un fonctionnaire public, et l'administration publique locale. Principalement, cette collaboration se rencontre dans la procédure de la succession notariale, le notaire public pouvant être saisi à l'ouverture de la procédure de succession aussi par le secrétaire du conseil de la localité au sein de laquelle se trouvaient les biens du défunt à la date d'ouverture de la succession. Aussi, dans le cadre de la même procédure notariale, le notaire public a besoin de la délivrance par l'institution du maire, dans la circonscription territoriale duquel le défunt possédait des biens, un certificat d'attestation fiscale, un certificat de rôle et un extrait d'acte de naissance

du décédé. La collaboration du notaire public avec les autorités et les institutions de l'administration publique locale ne se limite pas à la procédure de succession. Elle se rencontre également à la procédure d'authentification des actes de transfert de propriété, dans laquelle est exigée le certificat d'attestation fiscale, le certificat de rôle et, pour les personnes âgées, l'assistance, à leur demande, par un représentant de l'autorité de tutelle. Par ailleurs, les secrétaires généraux des communes et ceux des villes, où n'existent pas des offices des notaires, accomplissent, à la demande des parties, certaines procédures notariales: légalisation des signatures sur les actes déposés par les parties et légalisations des copies d'actes authentiques déposés par les parties.

Mots clefs: *notaire public, secrétaire du conseil local, procédure de la succession notariale, contrat de vente, contrat de maintenance, procédure du divorce.*

THE ROLE OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN THE GOOD CONDUCT OF NOTARIAL ACTIVITY IN ROMANIA

Abstract

The local public administration, through its authorities and institutions, also contributes to the good development of the notarial activity in Romania. There must be a very good collaboration between the notary public, a legal professional and not a civil servant, and the local public administration. Mainly, this collaboration is found in the notarial succession procedure, the notary public being able to be notified with the opening of the succession procedure and by the secretary of the local council of the locality in whose area the deceased's assets were at the date of opening the inheritance. Also, within the same notarial procedure, the notary public needs the issuance by the institution of the mayor, in whose territorial constituency the deceased held property, a certificate of tax attestation, a certificate of role and an extract from the deed birth of the deceased. The collaboration of the notary public with the local public administration authorities and institutions is not limited to the succession procedure. This also applies to the procedure for the authentication of property deeds, in which the certificate of tax attestation of the alien is required, the role certificate and, for the elderly, the assistance, at their request, by a representative of the guardianship authority. Moreover, the general secretaries of communes and those of cities where the offices of notaries public do not operate, perform, at the request of the parties, certain notarial procedures: legalization of signatures on documents submitted by parties and legalization of copies of authentic documents submitted by parties.

Keywords: *notary public, secretary of the local council, notarial succession procedure, sale-purchase contract, maintenance contract, divorce procedure.*

1. Introducere

Fără tăgadă, eficiența activității notariale în România este condiționată de colaborarea pe care notarul public, un profesionist al dreptului, un liber profesionist care îndeplinește un serviciu de interes public, și nu un funcționar public (așa cum denumirea pare să indice), o are cu administrația publică locală²⁸. Destul de multe sunt procedurile notariale în care este necesară obținerea de către solicitant (client) sau notarul public a unor documente de la

²⁸ Cu privire la o radiografie a administrației publice locale postdecembriste din România, a se vedea I.V. Ivanoff, *Aprecieri critice privind apariția și evoluția administrației publice locale postdecembriste din România*, Ed. Bibliotheca, Târgoviște, 2021.

organele administrației publice locale. Altfel spus, notarul public se intersectează adesea în activitatea sa cu administrația publică locală.

În special, această colaborare este întâlnită în procedura succesorală notarială, în procedura autentificării actelor de dispoziție și în cea a divorțului.

În cadrul procedurii succesoriale notariale, organele administrației publice sunt solicitate cu eliberarea unor acte, precum sesizarea pentru deschiderea procedurii succesoriale, certificat de atestare fiscală pentru persoane fizice de la administrația locului de deținere a bunurilor imobile și mijloacelor de transport și de la ANAF, adeverință de rol și extras de pe marginea actului de naștere al defunctului.

În procedura autentificării actelor de dispoziție, în special a actelor translativ de proprietate, în principal, este necesară eliberarea de către organele administrației locale a unui certificat de atestare fiscală pentru persoane fizice, a adeverinței de rol, de asistarea de către un reprezentant al autorității tutelare competente, acolo unde este cazul, a persoanelor vârstnice care încheie acte de dispoziție sau îndeplinirea procedurii privind dreptul de preempțiune în cazul vânzării terenurilor cu categoria de folosință pădure ori a terenurilor agricole situate în extravilanul localităților.

În procedura divorțului, autoritatea tutelară trebuie să efectueze un raport de anchetă socială, dacă soții care intenționează să divorțeze au copii minori. De altfel, ofițerul de stare civilă de la locul căsătoriei sau al ultimei locuințe comune a soților poate constata desfacerea căsătoriei prin acordul soților care nu au copii minori, eliberând certificat de divorț.

Se impune, de asemenea, menționat faptul că secretarii comunelor și ai orașelor unde nu funcționează birouri ale notarilor publici îndeplinesc, la cererea părților, anumite acte notariale.

2. Colaborarea notarului public cu administrația publică locală în cadrul procedurii succesoriale notariale

Procedura succesorală notarială reprezintă una dintre cele mai uzuale proceduri realizate de notarul public, aceasta fiind reglementată, în principal, de Legea nr. 36/1995 privind notarii publici și activitatea notarială și Regulamentul de aplicare a acestei legi²⁹. La această procedură se apelează în cazul în care succesibilii³⁰ unui defunct se înțeleg cu privire la toate aspectele pe care le presupune dezbateră moștenirii, în principal referitoare la componența masei succesoriale, numărul și calitatea moștenitorilor, cotele care li se cuvin acestora din moștenire³¹. În cazul contrar, succesibilii se adresează instanței de judecată, apelând, așadar, la procedura succesorală judiciară.

În acest context, precizăm că notarul public poate fi sesizat cu deschiderea procedurii succesoriale de către orice persoană interesată (în principal, moștenitorii legali și/sau

²⁹ Facem referire la Legea nr. 36/1995, Legea notarilor publici și a activității notariale, republicată (M.Of. nr. 237 din 19 martie 2018), cu modificările și completările ulterioare și la Regulamentul de aplicare a Legii notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995, aprobat prin Ordinul Ministrului Justiției nr. 2333/C/2013.

³⁰ Potrivit art. 1100 alin. (2) C.civ., „Prin *succesibil* se înțelege persoana care îndeplinește condițiile prevăzute de lege pentru a putea moșteni, dar care nu și-a exercitat încă dreptul de opțiune succesorală”. Facem precizarea că avem în vedere Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, rectificată (M.Of. nr. 246 din 29 aprilie 2013), cu modificările și completările ulterioare, care a abrogat vechiul Cod civil român, de puternică inspirație franceză, cu o existență de invidiat (1865-2011). Pentru problematica moștenirii în reglementarea vechiului Cod civil, a se vedea lucrări de referință, precum: Fr. Deak, *Tratat de drept succesoral*, Ed. Actami, București, 1999; St. Cârpenaru, *Drept civil. Drepturile de creație intelectuală. Succesiunile*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1971.

³¹ Cu privire la procedura succesorală notarială, a se vedea pentru detalii I. Genoiu, *Drept civil. Succesiuni. Caiet de seminar*, ediția a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 396 și urm.

testamentari ai defunctului) și, de asemenea, de către secretarul consiliului local al localității în raza căreia defunctul a avut ultimul domiciliu. Așadar, competent a solicita deschiderea procedurii succesorale notariale este secretarul consiliului local al localității în care defunctul a avut ultimul domiciliu, fără a prezenta vreo relevanță, din această perspectivă, locul decesului lui *de cuius*.

Nu trebuie confundată deschiderea moștenirii³², care se realizează în puterea legii pe data decesului lui *de cuius*, la ultimul domiciliu al acestuia, independent de întreprinderea vreunui demers în acest sens, cu deschiderea procedurii succesorale notariale, care are loc ulterior deschiderii moștenirii și, așa cum am arătat, la cererea oricărei persoane interesate sau a secretarului consiliului local competent.

Pentru declanșarea procedurii succesorale notariale este necesar ca secretarul consiliului local competent să completeze *sesizarea pentru deschiderea procedurii succesorale*, pe care o comunică camerei notarilor publici și oficiului de cadastru și publicitate imobiliară, în a căror circumscripție teritorială defunctul a avut ultimul domiciliu, în termen de 30 de zile de la decesul acestuia din urmă. Acest termen începe să curgă de la data:

- a) decesului unei persoane fizice, în situația în care decesul a survenit în localitatea de domiciliu;
- b) luării la cunoștință despre decesul unei persoane fizice, în situația în care decesul a survenit pe raza altei unități administrativ-teritoriale;
- c) primirii sesizării de la oficiul teritorial în a cărei rază de competență teritorială se află imobilele defuncților înscrși în cărți funciare înființate ca urmare a finalizării înregistrării sistematice.

Sesizarea pentru deschiderea procedurii succesorale cuprinde:

- a) numele, prenumele și codul numeric personal ale defunctului;
- b) data decesului, în format zi, lună, an;
- c) data nașterii, în format zi, lună, an;
- d) ultimul domiciliu al defunctului;
- e) bunurile mobile sau imobile ale defunctului înregistrate în evidențele fiscale sau, după caz, în registrul agricol;
- f) date despre eventualii succesibili, în format nume, prenume și adresa la care se face citarea.

Ca regulă, atribuția completării sesizării pentru deschiderea procedurii succesorale aparține, așa cum am arătat, secretarului general al consiliului local. Această atribuție poate fi delegată, însă, către una sau mai multe persoane care exercită atribuții delegate de ofițer de stare civilă, prin dispoziția primarului, la propunerea secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale.

Primarul urmărește îndeplinirea acestei atribuții de către secretarul general al comunei, al orașului, al municipiului, respectiv al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiului sau, după caz, de către ofițerul de stare civilă delegat, neîndeplinirea acesteia atrăgând sancționarea disciplinară și contravențională a persoanei responsabile.

³² Cu privire la problematica deschiderii moștenirii, care presupune analiza datei și locului, a se vedea, cu titlu de exemplu: D. Chirică, *Tratat de drept civil. Succesiunile și liberalitățile*, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 13 și urm.; Fr. Deak, R. Popescu, *Tratat de drept succesoral*, vol. I. Moștenirea legală, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 57 și urm.; L. Stănculescu, *Moștenirea. Doctrină și jurisprudență*, Ed. Hamangiu, București, 2017, p. 53 și urm.; C. Macovei, M.C. Dobrilă, „Deschiderea moștenirii” în coord. Fl.A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei (coord.), *Noul Cod civil. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 998 și urm., D.M. Bob, *Probleme de moșteniri în vechiul și în noul Cod civil*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 34 și urm.

De asemenea, în cadrul aceleiași proceduri notariale, notarul public are nevoie de eliberarea de către instituția primarului, în a cărei circumscripție teritorială defunctul a deținut bunuri, a unui *certificat de atestare fiscală* și a unei *adeverințe de rol*. Aceste două documente pot fi solicitate de succesibili și, odată obținute, vor fi depuse la dosarul succesoral sau direct de către notarul public, în temeiul legii speciale [art. 80 alin. (4) din Legea nr. 36/1995, republicată, cu modificările ulterioare].

În ipoteza în care, din certificatul de atestare fiscală rezultă că defunctul are datorii/debite față de bugetul local, acestea vor fi evidențiate ca pasiv în certificatul de moștenitor³³, transmițându-se moștenitorilor în cotele legale, notarul public având obligația de a comunica organului fiscal local o copie de pe certificatul de moștenitor.

Credem că prezintă importanță, în special practică, să precizăm aici că certificatul de atestare fiscală pentru persoane fizice are o valabilitate de 30 de zile de la data emiterii sale și că eliberarea certificatului de moștenitor în lipsa certificatului de atestare fiscală sau în baza unui certificat fiscal în afara perioadei de valabilitate este lovit de nulitate absolută³⁴.

La momentul dezbaterii succesiunii, notarul public are obligația de a solicita și un *certificat de atestare fiscală de la Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF)* cu rol de informare asupra obligațiilor fiscale/bugetare ale defunctului, acest certificat având, în ceea ce privește persoanele fizice, o valabilitate de 90 de zile. Așadar, notarul public are obligația de a verifica dacă defunctul are datorii atât față de bugetul local, solicitând în acest sens un certificat de atestare fiscală pentru persoane fizice de la administrația locului de deținere a imobilelor și mijloacelor de transport, cât și față de bugetul național, preocupându-se de obținerea unui certificat de atestare fiscală de la ANAF.

Un alt document de care notarul public are nevoie în cadrul procedurii succesorale notariale și care trebuie eliberat de către organele administrației publice locale este *adeverința de rol*, care certifică faptul că defunctul figurează, în registrul agricol, la o anumită poziție, cu bunuri imobile, care vor fi incluse în masa succesorală.

În scopul corectei determinări a persoanelor care au vocație succesorală concretă la moștenirea defunctului și care, în consecință, o pot culege, notarul public are obligația de a solicita, cu ocazia dezbaterii succesiunii, un *extras pentru uz oficial de pe actul de naștere al defunctului*, cu toate mențiunile existente pe marginea acestuia. Acest extras conține mențiuni referitoare la: numele și prenumele copilului, data și locul nașterii, CNP, sex, date privind părinții, încheierea căsătoriei sau, după caz, a căsătoriilor, desfacerea, anularea sau încetarea acesteia/acestora, schimbarea numelui pe cale administrativă și deces.

Rezultă fără nici un dubiu, considerăm noi, că importanța documentelor eliberate de către organele administrației publice este capitală, ele vizând aspectele cele mai importante pe care le presupune procedura succesorală, anume persoanele care culeg moștenirea și bunurile care compun masa succesorală. De corecta întocmire a acestor acte, depinde și justa soluționare de

³³ Cu privire la aspectele de interes pentru certificatul de moștenitor, un act notarial, dar nu unul autentic notarial, a se vedea, de pildă, I. Genoiu, *Dreptul la moștenire în Codul civil*, ediția a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 338 și urm.

³⁴ Nulitatea absolută reprezintă acea formă a nulității care lovește actul juridic la a cărui încheiere a fost nesocotită o normă juridică ce ocrotește un interes general. În contextul nostru, este încălcat art. 159 alin. (5) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală (M.Of. nr. 547 din 23 iulie 2015), cu completările și modificările ulterioare, a cărui menire este de a asigura colectarea de către bugetul local a taxelor și impozitelor datorate de către contribuabili cu privire la bunurile imobile și mijloacele de transport deținute în proprietate. Așadar, nu există niciun dubiu că interesul ocrotit de dispoziția legală menționată este unul de natură publică, fiind astfel justificată aplicarea sancțiunii nulității absolute. Pentru regimul juridic al acestei sancțiuni, a se vedea, cu titlu de exemplu, I. Genoiu, *Drept civil. Partea generală. Persoanele*, ediția a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 226 și urm.

către notarul public a succesiunii pe care o dezbate. Este evident, aşadar, că între notarul public şi administraţia publică trebuie să existe o relaţie de foarte bună colaborare şi că funcţionarii administraţiei publice locale, ca şi notarul public de altfel, trebuie să fie foarte buni profesionişti, persoane care să cunoască dispoziţiile legale în vigoare şi care să conştientizeze efectele juridice deosebit de importante ale actelor pe care le întocmesc şi eliberează.

3. Colaborarea notarului public cu administraţia publică locală în cadrul procedurii de autentificare a actelor de dispoziţie

Cu ocazia autentificării unor acte de dispoziţie³⁵ (contract de vânzare, de schimb, de donaţie, de întreţinere, de ipotecă etc.), în special a unor acte translativ de proprietate, notarul public are nevoie de eliberarea de către instituţia primarului, în a cărei circumscripţie teritorială înstrăinătorul/dispunătorul deţine bunuri, a unui certificat de atestare fiscală şi a unei adeverinţe de rol.

În cazul actelor *inter vivos* prin care se înstrăinează sau grevează dreptul de proprietate asupra clădirilor, terenurilor şi mijloacelor de transport, certificatul fiscal trebuie să ateste achitarea tuturor obligaţiilor de plată datorate de către înstrăinător/dispunător bugetului local al unităţii administrativ-teritoriale, în a cărei rază se află înregistrat fiscal bunul care se înstrăinează/grevează. Aşadar, nu este permisă înstrăinarea bunurilor mai sus menţionate, prin acte juridice *inter vivos*, dacă înstrăinătorul (proprietarul) are datorii faţă de bugetul local. În acest caz, dobânditorul nu va prelua bunul cu datoriile aferente, neachitate de către înstrăinător. Constatăm, astfel, o deosebire faţă de cazul moştenirilor, unde, aşa cum am arătat, datoriile defunctului faţă de bugetul local sau central sunt transmise, în cotele legale, moştenitorilor defunctului. Este firesc să se întâmple astfel, întrucât moştenitorii legali ai defunctului şi legatarii universali şi cu titlu universal ai acestuia sunt continuatorii personalităţii juridice a lui *de cuius*. Nu acelaşi lucru poate fi susţinut şi în cazul dobânditorului unui bun individual determinat, printr-un act juridic *inter vivos*; acest dobânditor este doar un având-cauză (*habentes causam*), un succesor cu titlu particular, care dobândeşte unul sau mai multe bunuri individual determinate. Cel mult, dacă sunt întrunite condiţiile legii, dobânditorul printr-un act juridic *inter vivos* va fi ţinut de respectarea obligaţiilor *propter rem* şi a celor *scriptae in rem*³⁶.

Şi pentru a continua comparaţia între transmisiunea *inter vivos* şi cea *mortis causa*, din perspectiva transmiterii obligaţiilor, mai arătăm că, în cazul actelor translativ de proprietate *inter vivos*, notarul public nu este ţinut de obligaţia de a solicita, în ceea ce-l priveşte pe înstrăinător, certificat de atestare fiscală de la ANAF; în continuare, obligaţia de a achita datoriile faţă de bugetul de stat incumbă înstrăinătorului. Nu avem, evident, în vedere situaţia în care înstrăinătorul s-ar afla în procedura insolvenţei.

Aşa cum am arătat, încheierea unui act de dispoziţie cu nesocotirea acestor prevederi ale Codului de procedură fiscală atrage nulitatea de drept a actului de dispoziţie în cauză.

În cazul actelor de dispoziţie prin care se înstrăinează sau grevează dreptul de proprietate asupra bunurilor imobile, este necesară, de asemenea, o adeverinţa de rol, care să certifice faptul că înstrăinătorul/dispunătorul figurează în registrul agricol, la o anumită poziţie, cu bunurile imobile pe care intenţionează să le înstrăineze/greveze.

³⁵ Actele de dispoziţie sunt acele acte care au ca efect ieşirea din patrimoniu a unui bun sau a unui drept ori grevarea acestuia cu o sarcină reală.

³⁶ Pentru aspectele mai sus puse în discuţie, care interesează teoria generală a dreptului civil, a se vedea, de exemplu: G. Boroi, C.Al. Angheliescu, *Curs de drept civil. Partea generală*, ediţia a 3-a, revizuită şi adăugită, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2021, pp. 81-82, p. 246 şi urm.; E. Chelaru, *Teoria generală a dreptului civil*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014, pp. 81-82 şi pp. 174-176; I. Genoiu, *Drept civil. Partea generală...*, op. cit., p.72 şi pp. 204-205.

În aceeași ordine a ideilor care ne preocupă în prezenta lucrare, arătăm că, în cazul încheierii de acte de dispoziție de către persoanele vârstnice (anume de către persoanele care au împlinit vârsta de pensionare prevăzută de lege), notarul public are obligația de a le pune acestora în vedere drepturile reținute în favoarea lor de art. 30 din Legea nr. 17/2000³⁷.

Potrivit art. 30 din acest act normativ, „(1) Autoritatea tutelară/instanța de tutelă din unitatea administrativ-teritorială în care persoana vârstnică are domiciliul sau reședința are obligația de a acorda, la solicitarea acesteia, consiliere juridică gratuită în vederea încheierii contractelor de vânzare-cumpărare sau de donație ori în vederea constituirii de garanții mobiliare sau imobiliare, care au ca obiect bunurile mobile ori imobile ale persoanei vârstnice. (2) Persoana vârstnică este asistată, la cererea acesteia sau din oficiu, după caz, de un reprezentant al autorității tutelare, în vederea încheierii oricărui act translativ de proprietate, având ca obiect bunuri proprii, în scopul întreținerii și îngrijirii sale”.

Pare, așadar, că asistența din partea reprezentantului autorității tutelare este facultativă în cazul altor acte de dispoziție decât contractul de întreținere și că asistarea este obligatorie numai în cazul întreținerii³⁸. Cu toate acestea, în practică, este întâlnită situația în care înstrăinătorul/creditorul obligației de întreținere, deși face parte din categoria persoanelor vârstnice, refuză să uzeze de acest drept. Vorbim, așadar, despre dreptul de a fi asistat și nu despre o obligație de a cere asistență. Într-o atare situație, notarul public face precizarea în act că înstrăinătorul nu dorește să fie asistat la încheierea actului de întreținere de către un reprezentant al autorității tutelare și autentifică contractul în lipsa acestei asistențe.

Deloc lipsită de importanță este colaborarea pe care notarul public trebuie să o aibă cu organele administrației publice locale, în cazul în care cel dintâi este solicitat cu autentificarea unui contract de vânzare a unui teren, cu categoria de folosință pădure, sau a unui teren agricol situat în extravilanul localităților. În aceste cazuri, instituția primarului de la locul în care este înregistrat fiscal terenul trebuie să-și dea concursul pentru derularea procedurii privind dreptul de preempțiune, reglementată, în ceea ce privește terenul pădure, de Codul silvic³⁹, iar în ceea ce privește terenul arabil extravilan, de Legea nr. 17/2014, cu modificările și completările ulterioare⁴⁰.

Potrivit Codului silvic, coproprietarii și vecinii proprietari de fond forestier, persoane fizice sau juridice, de drept public sau privat, au un drept de preempțiune, în ordinea prevăzută la art. 1746 C.civ.⁴¹, la cumpărarea de terenuri din fondul forestier aflate în proprietate privată, la preț și în condiții egale. În cazul în care vânzătorul cunoaște domiciliul ori sediul

³⁷ Legea nr. 17/2000 privind asistența socială a persoanelor vârstnice, republicată (M.Of. nr. 157 din 6 martie 2007), cu modificările și completările ulterioare.

³⁸ Pentru problematica contractului de întreținere, a se vedea, spre exemplu: Fl. Moțiu, *Contractele speciale*, ediția a 6-a, revizuită și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 329 și urm.; L. Stănculescu, *Curs de drept civil. Contracte*, ediția a 2-a, revizuită și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2014, p. 445 și urm.

³⁹ Este vorba despre Legea nr. 46/2008, Codul silvic, republicată (M.Of. nr. 611 din 12 august 2015), cu modificările și completările ulterioare.

⁴⁰ Legea nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului (M.Of. nr. 178 din 12 martie 2014), cu modificările și completările ulterioare.

⁴¹ Art. 1746 C.civ., având denumirea indicativă „Vânzarea terenurilor forestiere”, dispune că: „Terenurile din fondul forestier aflate în proprietate privată se pot vinde cu respectarea, în ordine, a dreptului de preempțiune al coproprietarilor sau vecinilor”.

preemptorilor⁴², acesta are obligația de a-i înștiința în scris pe toți preemptorii, prin executorul judecătoresc sau notarul public, despre intenția de vânzare, arătând și prețul cerut pentru terenul ce urmează a fi vândut. Dimpotrivă, în ipoteza în care vânzătorul nu cunoaște domiciliul ori sediul preemptorilor, de derularea procedurii privind dreptul de preempțiune trebuie să se îngrijească, la solicitarea vânzătorului, secretarul consiliului local în a cărui rază teritorială este situat terenul. Oferta trebuie să fie afișată timp de 30 de zile calendaristice, după regulile generale de calcul al termenelor de prescripție extinctivă și de decădere⁴³.

Legea nr. 17/2014, cu modificările și completările ulterioare, reglementează, în ceea ce privește terenurile agricole extravilane, o foarte amplă procedură privind dreptul de preempțiune, instituind șapte ranguri de preemptori⁴⁴ și două etape procedurale care trebuie parcurse pentru ca terenul să fie liber la vânzare și să poată fi vândut oricărei persoane fizice sau juridice interesate. Ultimele modificări aduse acestei legi au generat mai multe dificultăți de aplicare practică a acesteia, dintre care unul încă de nesurmontat, anume acela referitor la entitatea competentă să încaseze impozitul reglementat de art. 4² alin. (1) din actul normativ mai sus invocat⁴⁵. Depășind aceste inconveniente de aplicare a Legii nr. 17/2014, arătăm că persoana care intenționează să vândă (așadar, este vizată doar înstrăinarea prin vânzare, nu prin alte operațiuni juridice) un teren agricol extravilan, trebuie să formuleze, în afara situațiilor de excepție prevăzute de lege, la primăria unde este înregistrat fiscal terenul, o ofertă de vânzare în care să indice prețul. Această ofertă trebuie să fie afișată timp de 45 de zile lucrătoare [art. 6 alin. (2) din lege]. În acest interval de timp, poate accepta oferta de vânzare oricare dintre

⁴² Preemptorul este titularul dreptului de preempțiune care poate să cumpere cu prioritate un teren (pădure sau arabil extravilan, în cazurile puse de noi aici în discuție) în ordinea stabilită de lege.

⁴³ Cu privire la aceste reguli, a se vedea I. Genoiu, *Drept civil. Partea generală...*, op. cit., p. 277. În cazul nostru, în calculul termenului (care este exprimat, așa cum am putut constata, în zile) nu intră ziua de la care începe să curgă termenul, nici ziua când acesta se împlinește; dacă ultima zi a termenului este o zi de sărbătoare legală, duminică sau sâmbătă, termenul se încheie la expirarea ultimei ore a următoarei zile lucrătoare.

⁴⁴ Cele șapte ranguri de preemptori, stabilite de art. 4 din Legea nr. 17/2014, sunt următoarele:

- „preemptori de rang I: coproprietarii, rudele de gradul I, soții, rudele și afinii până la gradul al treilea inclusiv;
- preemptori de rang II: proprietarii investițiilor agricole pentru culturile de pomi, viță-de-vie, hamei, irigații exclusiv private și/sau arendașii. În cazul în care pe terenurile supuse vânzării se află investiții agricole pentru culturile de pomi, viță-de-vie, hamei și pentru irigații, prioritate la cumpărarea acestor terenuri au proprietarii acestor investiții;
- preemptori de rang III: proprietarii și/sau arendașii terenurilor agricole vecine cu terenul supus vânzării;
- preemptori de rang IV: tinerii fermieri;
- preemptori de rang V: Academia de Științe Agricole și Silvice „Gheorghe Ionescu-Șișești” și unitățile de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare, organizate și reglementate prin Legea nr. 45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvice „Gheorghe Ionescu-Șișești” și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare, cu modificările și completările ulterioare, precum și instituțiile de învățământ cu profil agricol, în scopul cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan cu destinația strict necesară cercetării agricole, aflate în vecinătatea loturilor existente în patrimoniul acestora;
- preemptori de rang VI: persoane fizice cu domiciliul/reședința situat/situată în unitățile administrativ - teritoriale unde este amplasat terenul sau în unitățile administrativ-teritoriale vecine;
- preemptori de rang VII: statul român, prin Agenția Domeniilor Statului”.

⁴⁵ Potrivit acestui text de lege, „Terenurile agricole situate în extravilan se pot înstrăina, prin vânzare, înainte de împlinirea a 8 ani de la cumpărare, cu obligația plății impozitului de 80% pe suma ce reprezintă diferența dintre prețul de vânzare și prețul de cumpărare, în baza grilei notarilor din respectiva perioadă”.

preemptori, cu respectarea regulilor precizate de lege. Dacă niciun preemtor nu dorește achiziționarea terenului în discuție, oferta de vânzare trebuie afișată timp de 30 de zile calendaristice, răstimp în care orice potențial cumpărător, persoană fizică sau juridică, care îndeplinește condițiile legii, o poate accepta. Dacă niciun potențial cumpărător nu înțelege să uzeze de acest drept, în această perioadă, terenul devine liber la vânzare. Instituția primarului, prin aparatul său de specialitate, întocmește, printre altele, un proces-verbal de finalizare a procedurii, în baza căruia notarul public poate autentifica actul între vânzător și orice doritor, persoană fizică sau juridică, independent de faptul că acesta din urmă este sau nu preemtor ori persoană vizată de cea de-a doua etapă procedurală (de 30 de zile calendaristice). De asemenea, procesul-verbal menționat trebuie însoțit de o adresă privitoare la existența sau inexistența pe acel teren a unor situri arheologice clasate, o adeverință de rol care să includă și precizarea dacă terenul este sau nu arendat și, evident, certificat fiscal pe numele vânzătorului, din care să rezulte că acesta din urmă nu are datorii față de bugetul local. O misiune cu adevărat dificilă a stabilit Legea nr. 17/2014 pentru organele administrației publice locale, din perspectiva vânzării unui teren agricol extravilan⁴⁶.

⁴⁶ Potrivit art. 3 din Normele metodologice privind exercitarea de către Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale a atribuțiilor ce îi revin pentru aplicarea titlului I din Legea nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, din 26.10.2020, în vigoare de la 08 februarie 2021, cât privește procedura dreptului de preempțiune, „primăriile au următoarele atribuții:

- a) înregistrează cererea vânzătorului, însoțită de oferta de vânzare a terenului agricol și de documentele justificative prevăzute la art. 5 (1);
- b) afișează oferta de vânzare la sediul primăriei și pe pagina de internet a acesteia, după caz, cu respectarea prevederilor art. 6 (2) din lege și cu respectarea prevederilor legale privind protecția datelor cu caracter personal;
- c) înștiințează preemtorii, în termenul prevăzut la art. 6 (6) din lege, prin transmiterea notificării privind înregistrarea ofertei de vânzare la domiciliul, reședința sau la sediul acestora, după caz; notificarea se transmite prin poștă și/sau prin poșta electronică, cu confirmare de primire;
- d) afișează notificarea preemtorilor la sediul primăriei sau pe site-ul primăriei, cu respectarea prevederilor legale privind protecția datelor cu caracter personal, în cazul în care titularii dreptului de preempțiune din lista preemtorilor nu pot fi contactați;
- e) înștiințează autoritatea publică locală care se învecinează cu suprafața de teren care face obiectul intenției de vânzare, dacă această suprafață se află la limita a două teritorii administrative, în vederea notificării titularilor dreptului de preempțiune, în condițiile prevăzute la lit. c) și d);
- f) transmit la structura centrală pentru terenurile cu suprafața de peste 30 ha, respectiv la structurile teritoriale pentru terenurile cu suprafața de până la 30 ha inclusiv, după caz, precum și la A.D.S., în termenul prevăzut la art. 6 (5) din lege, dosarul privind cererea și oferta de vânzare a terenului agricol, împreună cu documentele justificative, însoțite de procesul-verbal de afișare a ofertei, lista preemtorilor, precum și actele emise în exercitarea atribuțiilor prevăzute la lit. c)-e);
- g) în perioada prevăzută la art. 6 (2) din lege, înregistrează și afișează la sediul primăriei și pe site-ul propriu, după caz, toate comunicările de acceptare a ofertei de vânzare a terenului, depuse de oricare dintre preemtorii cuprinși în lista preemtorilor sau de oricare alți preemtori necuprinși în listă și care dovedesc ulterior întocmirii listei această calitate prin acte justificative, în vederea exercitării dreptului de preempțiune pentru oferta de vânzare în cauză;
- h) transmit la structura centrală, respectiv la structurile teritoriale, după caz, în copie, toate comunicările de acceptare a ofertei de vânzare a terenului, depuse de oricare dintre preemtori în termenul prevăzut la art. 7 (7) din lege;
- i) transmit vânzătorului comunicările de acceptare a ofertei de vânzare și/sau ofertele de cumpărare depuse de potențialii cumpărători, înregistrate la primărie;

4. Colaborarea notarului public cu administrația publică locală în cadrul procedurii divorțului

Potrivit art. 375 C.civ., notarul public poate constata divorțul prin acordul soților, atât în cazul în care soții nu au copii minori, cât și în cazul în care aceștia au copii minori, însă convin asupra tuturor aspectelor referitoare la numele de familie pe care să îl poarte după divorț, exercitarea autorității părintești de către ambii părinți, stabilirea locuinței copiilor după divorț, modalitatea de păstrare a legăturilor personale dintre părintele separat și fiecare dintre copii, precum și stabilirea contribuției părinților la cheltuielile de creștere, educare, învățatură și pregătire profesională a copiilor.

În vederea admiterii cererii de divorț, în cazul în care există copii minori, notarul public solicită autorității tutelare de la locul de domiciliu al soțului la care va locui minorul, realizarea unui raport de anchetă socială, atașând cererii proiectul acordului soților cu privire la exercitarea autorității părintești, locuința copiilor după divorț, modalitatea de păstrare a legăturilor personale dintre părintele separat și fiecare dintre copii și stabilirea contribuției părinților la cheltuielile de creștere, educare, învățatură și pregătire profesională a copiilor.

-
- j) adoptă măsurile organizatorice necesare pentru desfășurarea la sediul primăriei a procedurilor referitoare la exercitarea dreptului de preempțiune și de alegere a preemtorului din cadrul aceleiași rang, precum și pentru alegerea potențialului cumpărător, cu respectarea dispozițiilor legale;
 - k) transmit la structura centrală, respectiv la structurile teritoriale, după caz, decizia privind alegerea de către vânzător a preemtorului din cadrul aceleiași rang;
 - l) încheie procesul-verbal de constatare a derulării etapei procedurale privind exercitarea dreptului de preempțiune prevăzută de lege, prin care se consemnează în detaliu activitățile și acțiunile desfășurate;
 - m) în cazul în care nu au fost înregistrate comunicări de acceptare, afișează, la expirarea termenului prevăzut la art. 6 (2) din lege, procesul-verbal de constatare a încheierii etapei procedurale privind exercitarea dreptului de preempțiune, cu mențiunea că se pot depune cereri de către potențialii cumpărători, însoțite de documentele justificative prevăzute la art. 8 alin. (2) și (3), cu respectarea dispozițiilor prevăzute la art. 41 din lege;
 - n) înregistrează cererea potențialului cumpărător prevăzută la art. 41 din lege, însoțită de documentele justificative prevăzute la art. 7 alin. (2);
 - o) transmit la structura centrală pentru terenurile cu suprafața de peste 30 ha, respectiv la structurile teritoriale pentru terenurile cu suprafața de până la 30 ha inclusiv, după caz, în copii certificate pentru conformitate de către funcționarii primăriei, ofertele de cumpărare depuse de potențialii cumpărători înregistrate la primărie;
 - p) transmit vânzătorului ofertele de cumpărare depuse de potențialii cumpărători, în copie, înregistrate la primărie;
 - q) transmit la structura centrală, respectiv la structurile teritoriale, după caz, decizia privind alegerea de către vânzător a potențialului cumpărător;
 - r) emit procesul-verbal de anulare a procedurii în cazul în care vânzătorul depune o cerere de retragere a ofertei de vânzare; procesul-verbal se comunică, în copie, prin poștă sau poșta electronică structurii centrale sau teritoriale, după caz, precum și A.D.S.;
 - s) emit procesul-verbal de finalizare a procedurii, la expirarea termenului prevăzut la art. 41 (3) din lege, în cazul în care nu au fost înregistrate oferte de cumpărare;
 - t) înființează, organizează și gestionează Registrul de evidență a ofertelor de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan, pe suport hârtie și în format electronic, care să cuprindă cel puțin informații privind datele de identificare ale vânzătorului, suprafața de teren agricol situată în extravilan oferită spre vânzare, categoria de folosință a acestora, prețul de vânzare, amplasamentul identificat prin tarla și parcelă sau, după caz, amplasamentul terenurilor stabilit prin planul de amplasament și delimitare a imobilului întocmit în sistemul național de proiecție Stereografic 1970, eliberat de oficiul teritorial ca urmare a recepției documentației cadastrale pentru imobilul în privința căruia s-a solicitat avizul, procesele-verbale încheiate pentru fiecare etapă a procedurii, procesul-verbal de finalizare a procedurii, precum și datele de identificare ale cumpărătorului și actele translativ de proprietate;
 - u) transmit, la solicitarea structurii centrale/teritoriale, date și informații înregistrate în registrul prevăzut la lit. t), pe suport hârtie sau în format electronic”.

Dacă, din acest raport rezultă că acordul soților este în interesul copiilor, notarul public va dispune desfacerea căsătoriei și va elibera certificat de divorț.

5. Atribuții ale secretarilor consiliilor locale în materie notarială

Potrivit art. 242 alin. (8) C.adm.⁴⁷, secretarii comunelor și cei ai orașelor unde nu funcționează birouri ale notarilor publici îndeplinesc, la cererea părților, următoarele acte notariale:

a) legalizarea semnăturilor de pe înscrisurile prezentate de părți, în vederea acordării de către autoritățile administrației publice locale de la nivelul comunelor și orașelor a beneficiilor de asistență socială și/sau serviciilor sociale;

b) legalizarea copiilor de pe înscrisurile prezentate de părți, cu excepția înscrisurilor sub semnătură privată.

Constatăm, așadar, că secretarii comunelor și orașelor au doar atribuții de legalizare de semnătură, respectiv de legalizare de copii de pe înscrisuri și numai în acele localități în care nu funcționează birouri notariale.

Secretarii comunelor și orașelor nu pot autentifica acte juridice și nu pot derula procedura succesorală notarială.

În schimb, potrivit art. 375 C.civ., ofițerul de stare civilă de la locul căsătoriei sau al ultimei locuințe comune a soților poate constata desfacerea căsătoriei prin acordul soților, în cazul în care aceștia nu au copii minori, eliberând certificat de divorț. Procedura pe care trebuie să o parcurgă ofițerul de stare civilă este prevăzută de art. 376-377 C.civ., aceasta prezentând unele elemente de specificitate față de cea specifică divorțului prin procedură notarială. În principal, ofițerul de stare civilă înregistrează cererea depusă personal de soți și le acordă acestora un termen de reflecție de 30 de zile. Dacă, la expirarea acestui termen, soții se prezintă personal, stăruie în cererea de divorț, consimțământul lor fiind liber și neviciat și se înțeleg asupra numelui pe care îl vor purta după divorț, ofițerul de stare civilă eliberează certificat de divorț, face cuvenita mențiune în actul de căsătorie sau, după caz, înaintează de îndată o copie certificată de pe certificatul de căsătorie la primăria locului unde s-a încheiat căsătoria, spre a se face mențiune în actul de căsătorie.

6. Concluzii

În general, colaborarea notarului public cu administrația publică locală din România este satisfăcătoare, solicitările notarului public fiind soluționate, de cele mai multe ori, în mod corespunzător și în termen util. Există, din păcate, și cazuri de excepție, în care soluționarea acestor cereri durează prea mult timp sau documentele eliberate de organele administrației publice locale conțin erori ori sunt incomplete. Cel mai adesea, pot fi întâlnite omisiuni sau erori în completarea sesizării pentru deschiderea procedurii succesoriale, la punctul II afectat identificării moștenitorilor (succesibililor prezumtivi). Astfel, fie nu sunt identificați toți succesibilii cu vocație concretă la moștenire, fie sunt evidențiați succesibili atât cu vocație concretă, cât și cu vocație generală la moștenire. Reale dificultăți ridică completarea acestei rubrici, în cazul în care defunctul nu are soț supraviețuitor și rude din clasa descendenților, ci din alte clase, în special din clasa a IV-a.

De asemenea, în extrasul pentru uz oficial de pe actul de naștere al defunctului, notarul public nu găsește, de multe ori, informațiile necesare, nefiind operate de către funcționarii publici mențiunile pe marginea actului de naștere, referitoare la încheierea căsătoriei, la

⁴⁷ Facem referire la O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ (M.Of. nr. 555 din 5 iulie 2019), cu modificările și completările ulterioare.

desfacerea, anularea sau încetarea acesteia, la recăsătorire, atunci când este cazul, lipsind astfel de utilitate practică acest document.

Uneori, ne este creată convingerea că funcționarii administrației publice locale nu cunosc regula consacrată de legea națională în materia regimurilor matrimoniale, anume comunitatea legală de bunuri. Aceasta, întrucât funcționarii publici nu evidențiază, în certificatele de atestare fiscală și în adeverințele de rol, ca proprietari ai bunurilor dobândite în timpul căsătoriei, sub regimul comunității legale de bunuri, ambii soți.

Apoi, întâlnim cazuri în care termenele pe care le presupune derularea procedurii privind dreptul de preempțiune nu sunt corect calculate. De altfel, nici nu este foarte facil a face acest lucru, întrucât este vorba despre două termene, cu durate diferite: unul de 45 de zile lucrătoare, iar celălalt de 30 de zile calendaristice.

BIBLIOGRAFIE

1. Bob D.M., *Probleme de moșteniri în vechiul și în noul Cod civil*, Ed. Universul Juridic, București, 2012.
2. Boroi G., Anghelescu C.Al., *Curs de drept civil. Partea generală*, ediția a 3-a, revizuită și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2021.
3. Cârpenaru St., *Drept civil. Drepturile de creație intelectuală. Succesiunile*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1971.
4. Chelaru E., *Teoria generală a dreptului civil*, Ed. C.H. Beck, București, 2014.
5. Chirică D., *Tratat de drept civil. Succesiunile și liberalitățile*, Ed. C.H. Beck, București, 2014.
6. Deak Fr., Popescu R., *Tratat de drept succesoral*, vol. I. Moștenirea legală, Ed. Universul Juridic, București, 2013.
7. Deak Fr., *Tratat de drept succesoral*, Ed. Actami, București, 1999.
8. Genoiu I., *Drept civil. Partea generală. Persoanele*, ediția a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2019.
9. Genoiu I., *Drept civil. Succesiuni. Caiet de seminar*, ediția a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2019.
10. Genoiu I., *Dreptul la moștenire în Codul civil*, ediția a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2013.
11. Ivanoff I.V., *Aprecieri critice privind apariția și evoluția administrației publice locale postdecembriste din România*, Ed. Bibliotheca, Târgoviște, 2021.
12. Macovei C., Dobrilă M.C., „Deschiderea moștenirii” în coord. Fl.A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei (coord.), *Noul Cod civil. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2012.
13. Moțiu Fl., *Contractele speciale*, ediția a 6-a, revizuită și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2015.
14. Stănciulescu L., *Moștenirea. Doctrină și jurisprudență*, Ed. Hamangiu, București, 2017.
15. Stănciulescu L., *Curs de drept civil. Contracte*, ediția a 2-a, revizuită și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2014.

CADRUL NORMATIV PRIVIND INSTRUMENTELE FISCAL-BUGETARE EFICIENTE DE REPARARE A PREJUDICIILOR CAUZATE MEDIULUI

Drd., cercetător științific, **Eugenia GUGULAN**,
Departamentul Știință a Academiei "Ștefan cel Mare" a MAI
al RM
gugulan.eugenia@gmail.com

Rezumat

Activitatea economică și comportamentul omului generează un impact semnificativ asupra mediului, de multe ori influența este negativă și cauzează poluarea, utilizarea exagerată a materiilor prime și distrugerea ariilor naturale.

Pentru a proteja mediul și a limita eventuale dezechilibre ecologice, orice impact negativ trebuie să fie atenuat, iar eventuale prejudicii - recuperate. Pentru atingerea acestui deziderat, politicile de mediu pun accent pe utilizarea unor mecanisme/instrumente economice cum ar fi autorizații, taxe, penalități, cheltuieli bugetare, subvenții, etc. Pe plan mondial, varietatea instrumentelor economice care susțin implementarea politicilor de mediu s-au diversificat semnificativ pe măsură ce statele lumii s-au arătat îngrijorate de nivelul critic de poluare a mediului și de epuizare a resurselor naturale. Prin urmare, scopul de bază al instrumentelor economice de mediu este de a determina un comportament responsabil din partea populației și agenților economici vis-a-vis de mediul înconjurător, inclusiv prin acumularea de resurse financiare bugetare pentru gestionarea adecvată a resurselor naturale și pentru prevenirea poluării mediului.

Republica Moldova se aliniază la această practică internațională și aplică diverse pârghii economice pentru a promova politicile de mediu. Drept urmare, acest capitol evaluează la nivel agregat instrumentele fiscal-bugetare care susțin implementarea politicilor de mediu și dacă acestea sunt setate într-un mod adecvat pentru a contribui la soluționarea problemelor din sector.

Cuvinte-cheie: politica fiscal-bugetară, repararea prejudiciului, mediu.

LE CADRE NORMATIF SUR LES INSTRUMENTS FISCAL-BUDGÉTAIRES EFFICACES DE RÉPARER LES PRÉJUDICES RENDUS À L'ENVIRONNEMENT

Résumé

L'activité économique et le comportement génèrent un impact significatif sur l'environnement, souvent l'influence est négative et provoque une pollution, une utilisation exagérée des matières premières et destructions de zones naturelles.

Afin de protéger l'environnement et de limiter les déséquilibres environnementaux éventuels, tout impact négatif doit être atténué et tout dommage - récupéré. Afin d'atteindre cet objectif, les politiques environnementales mettent l'accent sur l'utilisation de mécanismes / instruments économiques tels que des autorisations, des impôts, des sanctions, des dépenses budgétaires, des subventions, etc. Dans le monde entier, la diversité des instruments économiques soutenant la mise en œuvre des politiques environnementales s'est considérablement diversifiée que les États mondiaux se préoccupaient du niveau critique de la pollution de l'environnement et de l'épuisement des ressources naturelles. Par conséquent, l'objectif fondamental des instruments économiques environnementaux est de déterminer le

comportement responsable de la population et des agents économiques vis-à-vis de l'environnement, notamment en accumulant des ressources financières budgétaires pour une gestion adéquate des ressources naturelles et pour prévenir la pollution de l'environnement.

La République de Moldova s'aligne dans cette pratique internationale et applique divers leviers économiques pour promouvoir les politiques environnementales. En conséquence, ce chapitre évalue les instruments budgétaires globaux qui appuient la mise en œuvre des politiques environnementales et s'ils sont correctement définis pour aider à résoudre les problèmes du secteur.

Mots-clés: politique budgétaire fiscale, réparation des blessures, environnement.

THE NORMATIVE FRAMEWORK OF EFFECTIVE FISCAL-BUDGETARY INSTRUMENTS FOR THE REPAIR OF THE DAMAGES CAUSED TO THE ENVIRONMENT

Abstract

Economic activity and behavior generates a significant impact on the environment, often the influence is negative and causes pollution, exaggerated use of raw materials and destruction of natural areas.

In order to protect the environment and limit eventual environmental imbalances, any negative impact must be attenuated, and any damage - recovered. In order to achieve this goal, environmental policies emphasize the use of mechanisms / economic instruments such as authorizations, taxes, penalties, budget expenditure, subsidies, etc. Worldwide, the variety of economic instruments that support the implementation of environmental policies have diversified significantly as the world's states have been concerned about the critical level of environmental pollution and the exhaustion of natural resources. Therefore, the basic purpose of environmental economic instruments is to determine responsible behavior by the population and economic agents vis-à-vis the environment, including by accumulating budgetary financial resources for adequate management of natural resources and to prevent environmental pollution.

The Republic of Moldova aligns in this international practice and applies various economic levers to promote environmental policies. As a result, this chapter assesses aggregate fiscal-budgetary instruments that support the implementation of environmental policies and if they are adequately set to help solve the problems in the sector.

Key-words: fiscal policy, damage compensation, environment.

1. Introducere

Prețul vieții confortabile în secolul XXI este dauna pe care activitatea umană o aduce mediului. Impactul oamenilor și al agenților economici asupra mediului devine, cu fiecare an, tot mai simțitor și imposibil de ignorat, iar multe dintre țările dezvoltate au pus această problemă în lista priorităților naționale.

Or în societatea contemporană, trebuie să fie asigurată intervenția statului pentru protejarea naturii, pentru conservarea biodiversității, a peisajelor, a mediului urban și rural, pentru preîntâmpinarea poluării aerului, apei, solului și a celei fonice, pentru prevenirea riscurilor industriale, pentru gestionarea calitativă a resurselor și deșeurilor, dar și pentru ecoinovare, îmbunătățirea sistemelor de monitorizare a mediului, pentru stabilirea taxelor și redevențelor de mediu, inspecțiilor și pentru asigurarea respectării legii.

Așa cum remarcă un specialist, nu este posibil (și nici de dorit) să se pună un jandarm în spatele fiecărei persoane, care să vegheze la respectarea legii, iar apoi nu putem ignora și faptul că acest supraveghetor public poate fi purtătorul unui interes privat, mai mult sau mai puțin puternic, care ar afecta aplicarea corespunzătoare a normelor de protecție a mediului.¹

Taxele de mediu reprezintă unul dintre principalele instrumente utilizate de stat pentru promovarea unui comportament responsabil vis-a-vis de mediul înconjurător. Declarația de la Rio (1992) invite statele să promoveze utilizarea instrumentelor economice (principiul 16). Drept consecință, acest document internațional încurajează statele să adopte și să implementeze instrumente incitativă sau deopotrivă disuasive destinate să marcheze comportamentul atât a producătorilor cât și a consumatorilor compatibil cu principiul „poluatorul plătește”. La nivel comunitar, s-a recunoscut rolul crescând al instrumentelor economice și fiscale în promovarea obiectivului protecției mediului, iar Comisia Europeană a estimat că „cea mai bună modalitate de a atinge obiectivele fixate în materie de mediu este aceea de a combina instrumentele fiscal-bugetare cu alte măsuri, aplicate într-o manieră coerentă în vederea modificării comportamentelor”.²

2. Aspecte conceptuale privind categoriile instrumentelor fiscal-bugetare utilizate în repararea prejudiciilor cauzate mediului

În Republica Moldova potențialul taxelor de mediu nu este valorificat pe deplin, iar o serie de cerințe în stabilirea acestora reiese și totodată sunt condiționate din capacitatea de a schimba comportamentul populației și agenților economici, precum și de a rezolva problemele de mediu.

În același timp, nici cheltuielile bugetare destinate protecției mediului nu răspund anvergurii necesităților din domeniu. Pe de o parte acestea sunt destul de mici, astfel încât nu putem spune că domeniul dat este cu adevărat o prioritate a statului. Pe de altă parte, de multe ori se înregistrează o distribuție a resurselor ce nu corespunde angajamentelor asumate în documentele de politici sau chiar incapacitatea autorităților implicate de a le executa.

Prin urmare, aceste lacune reduc din capacitatea și eficiența politicilor de mediu, precum și din rezultatele așteptate de către stat, cetățeni, mediul de afaceri și partenerii externi.

Drept instrumente fiscal-bugetare eficiente constituie „*taxe de mediu*”, respectiv taxe sau plăți componente ale acestora. Astfel, Comisia Europeană consideră drept taxă de mediu un impozit ce are drept bază fiscală o unitate fizică sau un *proxy* pentru o unitate fizică ce se referă la „ceva” care are un efect negativ asupra mediului (ex. produsele petroliere)³.

Raționamentul de bază pentru recunoașterea drept „taxă de mediu” se referă la prezența impactului pe care îl are impozitul asupra costului și prețului poluantului. Prin urmare, scopul impozitului, fie el de ordin fiscal sau orientat spre protecția mediului, nu reprezintă neapărat un element definitoriu pentru taxele de mediu.

Adeseori, atunci când nu se vrea interzicerea unui produs, ci numai limitarea utilizării sale, acest din urmă obiectiv se poate realiza pe calea instituirii unor taxe suplimentare, care să-i amplifice costul. În raport cu scopul urmărit, taxele pot să se prezinte în următoarele ipostaze⁴:

¹ Duțu Mircea, *Tratat de dreptul mediului*, Ediția a 3-a, Editura C. H. Beck, București, 2007, p.437.

² Comunicat asupra fiscalității în Uniunea Europeană, Doc.Com. (96) 546. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/taxation_ro

³ Cantaragiu Iuliana, Coșeru Ina, Fala Alexandru, Pîntea Dumitru, *Aplicarea instrumentelor fiscal-bugetare în soluționarea problemelor de mediu*, Chișinău, 2020, p.4. Documentul este disponibil on-line la adresa: <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/2079-aplicarea-instrumentelor-fiscal-bugetare-in-solutionarea-problemelor-de-mediucategory=7>

⁴ Duțu Mircea, *Tratat de dreptul mediului*, Ediția a 3-a, Editura C. H. Beck, București, 2007, p.439.

- taxe percepute după cantitatea ori calitatea substanțelor poluante eliberate în mediu;
- taxe percepute pe produsele care sunt poluante fie în timpul fabricării acestora, fie în timpul utilizării lor; de asemenea, pot fi taxate produsele devenite învechite, pentru care a fost introdus un sistem de eliminare;
- diferențierea taxelor pentru a favoriza un produs relativ curat prin introducerea unei taxe pentru un produs echivalent, care este poluant; diferențierea permite practicarea de prețuri mai avantajoase pentru produsele curate;
- redevențe utilizate pentru acoperirea cheltuielilor colectivității, de pildă, pentru tratarea deșeurilor;
- taxe administrative plătite pentru diverse servicii administrative, precum înregistrarea produselor chimice ori pentru aplicarea anumitor reglementări.

Ansamblul acestor taxe fiind variat de la un stat la altul, urmărește realizarea a cel puțin două obiective: este vorba mai întâi despre funcția de colectare de fonduri într-un scop dat (de exemplu fond bugetar de recuperare a prejudiciilor cauzate mediului), în al doilea rând, taxele sunt chemate să stimuleze un nou comportament favorabil față de problemele protecției mediului.

La nivel legislativ în Republica Moldova taxele de mediu sunt împărțite în 4 categorii și anume⁵:

I. Taxele pe energie - includ plăți pe produse energetice utilizate atât pentru transport (ex: benzina și motorina), cât și pentru funcționarea utilajelor speciale staționare (ex: gazele naturale, cărbunii și energia electrică) și/sau constituite din accizele pe produse petroliere și gaz lichefiat. Sursa formării fondurilor fiscal-bugetare sunt:

- Accize la gazele lichefiate;
- Accize la produsele petroliere (Codul fiscal, Titlul IV).

II. Taxele pe transport - includ, în principal, taxele legate de proprietate și de utilizare a autovehiculelor. Plățile speciale pe alte echipamente de transport (ex: avioane) sau serviciile conexe de transport (ex: taxe pe zborurile charter sau programate) sunt, de asemenea, incluse în această categorie, atunci când acestea sunt conforme cu abordarea generală a taxelor de mediu, care includ accizele la autoturisme, taxele pentru folosirea drumurilor și vinieta. Sursa formării fondurilor constituie:

- Accize la autoturisme importate;
- Taxe pentru folosirea drumurilor;
- Vinieta (Codul fiscal, Titlul IV. Accizele, Titlul IX. Taxele rutiere).

III. Taxele pe poluare - se aplică emisiilor din surse mobile și imobile, la comercializarea unor bunuri (baterii, substanțe chimice periculoase, anvelope, pungi de plastic, ambalaje de plastic și carton), reprezentate de plățile pentru poluarea mediului și taxa pentru mărfurile care, în procesul utilizării cauzează poluarea mediului. Sursa formării fondurilor:

- *Plăți pentru poluarea mediului produse de:*
 - ✓ emisiile de poluanți în aerul atmosferic ale surselor staționare;
 - ✓ deversările de poluanți cu ape reziduale în obiective acvatice și sisteme de canalizare;
 - ✓ depozitarea deșeurilor de producție.
- Taxe pentru mărfurile care în procesul utilizării cauzează poluarea mediului (Legea nr. 1540/2008 privind plata pentru poluarea mediului).

⁵ Catalog privind Taxe, amenzi și sancțiuni pentru prevenirea activităților dăunătoare pentru biodiversitate, Chișinău, 2018, p.10-11. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://madr.gov.md/sites/default/files/Documente%20atasate%20Advance%20Pagines/Catalog_Taxe.pdf

IV. Taxele pe resursele naturale⁶ – se aplică la exploatarea unor resurse naturale (ex: lemn, materiale de construcție, agregate) altele decât cele folosite ca surse de energie, aplicate pentru apa captată din orice surse (izvoare), mineralele utile (zăcămintele), lemnul eliberat pe picior.

Acestea sunt formate din:

- Taxa pentru apă;
- Taxa pentru extragerea mineralelor utile;
- Taxa pentru lemnul eliberat pe picior;
- Taxa pentru efectuarea prospecțiunilor geologice;
- Taxa pentru efectuarea explorărilor geologice;
- Taxa pentru folosirea spațiilor subterane în scopul construcției obiectivelor subterane, altele decât cele destinate extracției mineralelor utile;
- Taxa pentru exploatarea construcțiilor subterane în scopul desfășurării activității de întreprinzător, altele decât cele destinate extracției mineralelor utile (Codul fiscal, Titlul VIII. Taxele pentru resursele naturale).

Pe lângă aceste taxe *Legea regnului animal*⁷ și *Legea regnului vegetal*⁸ prevăd aplicarea anumitor taxe sau plăți urmare anumitor activități, cum ar fi exportul de plante și animale, sau în cazul desfășurării activității de vânătoare.

Totuși, opinăm că taxele respective nu sunt considerate taxe de mediu, deoarece acestea sunt parte a mecanismului de recuperare a prejudiciului urmare unei activități cu impact asupra mediului.

3. Aspecte aplicative ale studiului privind regimul juridic aplicabil instrumentelor fiscal-bugetare de reparare a prejudiciilor cauzate mediului

Republica Moldova are un cadru legal destul de complex care reglementează protecția mediului, inclusiv utilizarea instrumentelor fiscal-bugetare în scopul implementării politicilor de mediu. Principiile de aplicare a instrumentelor fiscal-bugetare sunt prevăzute în mai multe acte legislative ce guvernează domeniul mediului, după cum urmează:

✓ *Legea nr. 1515/1993 privind protecția mediului înconjurător*⁹ - stabilește principiile de bază ale protecției mediului printre care se numără perceperea de taxe și aplicarea de amenzi pentru încălcarea legislației în domeniu și folosirea, în exclusivitate, a mijloacelor astfel obținute pentru

⁶ Pe lângă taxele menționate în Codul Fiscal, *Legea regnului animal* și cea a regnului vegetal prevăd aplicarea anumitor taxe sau plăți urmare anumitor activități, cum ar fi exportul de plante și animale, precum și în cazul desfășurării activității de vânătoare. Totuși aceste plăți nu pot fi considerate plăți fiscale, deoarece se referă la componenta de „Prejudiciu și impact asupra mediului”, respectiv statul urmărește recuperarea cheltuielilor cu aceste resurse.

⁷ *Legea nr. 439 din 27.04.1995 regnului animal*. Publicat: 09.11.1995 în Monitorul Oficial Nr. 62-63. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109444&lang=ro# De exemplu: art.26 stabilește că dobândirea de animale care nu constituie obiecte ale vânătorii și pescuitului (melci, șerpi, broaște etc.) se efectuează în baza autorizației eliberate de către autoritatea centrală abilitată cu gestiunea resurselor naturale și cu protecția mediului. Taxa pentru eliberarea autorizației este stabilită în mărime de 3000 de lei și se transferă la contul Fondului Ecologic Național.

⁸ *Legea nr. 239 din 08.11.2007 regnului vegetal*. Publicat: 26.02.2008 în Monitorul Oficial Nr. 40-41. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107020&lang=ro#

⁹ *Legea nr. 1515 din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător*. Publicat: 30.10.1993 în Monitorul Oficial Nr. 10. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112032&lang=ro#

combaterea poluării mediului, secătuirii resurselor naturale, dezvoltării unor procese geologice primejdioase și redresarea mediului.

✓ *Legea nr. 1102/1997 cu privire la resursele naturale*¹⁰ - menționează folosirea contra plată a resurselor naturale (plata pentru resursele naturale și plata pentru poluarea mediului înconjurător). Plata reprezintă compensarea în bani de către beneficiar a cheltuielilor publice pentru explorarea, conservarea și restabilirea resurselor naturale utilizabile, precum și a eforturilor societății pentru compensarea lor.

✓ *Legea regnului vegetal nr.239/2007 și Legea regnului animal nr.439/1995* - expune mecanismul economic de folosință rațională a obiectelor regnului vegetal/animal care include: (i) finanțarea programelor, strategiilor, planurilor de acțiuni privind folosința rațională; (ii) plăți pentru dobândirea și exportul obiectelor regnului vegetal/animal; (iii) stimularea economică a folosinței raționale a obiectelor regnului vegetal/animal.

✓ *Legea nr. 1041/2000 pentru ameliorarea prin împădurire a terenurilor degradate*¹¹ - stipulează că împădurirea terenurilor degradate, precum și alte lucrări aferente și se finanțează din: (A) alocațiile de la bugetele locale ale APL de nivelul I și nivelul II, (B) alocațiile de la bugetul de stat, (C) contribuțiile fondului ecologic național.

Cuantumul sau aspectele ce țin de utilizarea taxelor sunt prevăzute inclusiv în *Codul Fiscal*¹² și în *Legea nr. 1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului*¹³.

Totodată, există un șir de metodici și instrucțiuni aprobate prin ordinele Autorității centrale de mediu care oferă *instrumentarul concret de calcule relevant unor prejudicii aduse mediului*:

1. Metodica de evaluare a prejudiciului cauzat mediului înconjurător în rezultatul încălcării legislației apelor;¹⁴
2. Metodica provizorie de estimare a prejudiciului cauzat mediului înconjurător prin încălcarea legislației apelor (poluarea apelor subterane);¹⁵
3. Instrucțiunea privind evaluarea prejudiciului cauzat aerului atmosferic în rezultatul poluării de către sursele staționare;¹⁶
4. Instrucțiunea privind evaluarea prejudiciului cauzat resurselor de sol;¹⁷
5. Instrucțiunea privind evaluarea prejudiciului cauzat aerului atmosferic la gestionarea deșeurilor de producție și menajere.¹⁸

¹⁰ Legea nr. 1102 din 06.02.1997 cu privire la resursele naturale. Publicat: 19.06.1997 în Monitorul Oficial Nr. 40 Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109389&lang=ro#

¹¹ Legea nr. 1041 din 15.06.2000 pentru ameliorarea prin împădurire a terenurilor degradate. Publicat: 09.11.2000 în Monitorul Oficial Nr. 141-143. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=64409&lang=ro#

¹² Cod fiscal nr. 1163 din 24.04.1997. Publicat: 18.09.1997 în Monitorul Oficial Nr. 62. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128022&lang=ro#

¹³ Legea nr. 1540 din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului. Publicat: 18.06.1998 în Monitorul Oficial Nr. 54-55. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125113&lang=ro#

¹⁴ Ordinul MERN nr. 163 din 07.07.2003// MO nr. 208 din 03.10.2003. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=12034&lang=ro#

¹⁵ Hotărârea MERN nr. 1808 din 18.08.1999// MO nr. 106 din 30.09.1999. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=79910&lang=ro#

¹⁶ Publicat: 15.10.2004 în Monitorul Oficial Nr. 186. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=40298&lang=ro#

¹⁷ Publicat: 22.10.2004 în Monitorul Oficial Nr. 189-192. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=39606&lang=ro#

¹⁸ Publicat: 22.10.2004 în Monitorul Oficial Nr. 189-192. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=40078&lang=ro#

Statul își propune să eficientizeze aplicarea instrumentelor economice pentru a asigura o mai bună implementare a politicilor de mediu. Viziunea statului privind aplicarea instrumentelor economice în domeniu sunt stipulate în „Strategia de mediu pentru anii 2014-2023”¹⁹. Astfel, obiectivul specific nr. 4 prevede reducerea impactului negativ al activității economice asupra mediului și îmbunătățirea măsurilor de prevenire a poluării mediului. Acest obiectiv urmează a fi atins „prin îmbunătățirea și eficientizarea instrumentelor fiscale și economice în domeniul protecției mediului și prin modificarea sistemului de fonduri ecologice”.

Într-o retrospectivă, plățile fiscale și cele parafiscale au un rol central printre instrumentele economice aplicate pentru implementarea politicilor de mediu.

Veniturile bugetare care se obțin din impozite, taxe (fiscale), contribuții și/sau împrumuturi sunt esențiale pentru asigurarea fondurilor bănești necesare acoperirii principalelor cheltuieli care trebuie să fie efectuate în aplicarea prevederilor bugetare, dar aceste resurse nu sunt (aproape niciodată și nicăieri în lume!) suficiente; de aceea, au fost căutate – și găsite – modalități legale prin care să se asigure unor instituții publice și/sau unor organizații / organisme de interes public resurse suplimentare cu ajutorul cărora să-și poată îndeplini în mod corespunzător misiunea pentru care au fost înființate. Asemenea venituri provin din taxele parafiscale.

Corespunzător, taxele parafiscale sunt acele sume de bani care se colectează – fie de către organele fiscale, fie direct de către beneficiarii respectivelor venituri – în temeiul unor norme juridice adoptate special în acest scop, dar care se varsă în conturile anumitor instituții publice sau ale altor entități colective, publice sau private, altele decât colectivitățile publice locale sau stabilimentele administrative.²⁰

Caracteristic taxelor parafiscale este faptul că ele sunt – ca și impozitele – obligatorii (fiind instituite prin lege), sunt urmărite și încasate fie prin intermediul administrațiilor fiscale, fie direct de către beneficiari legal desemnați, în conturile cărora ele se concentrează, și constituie venituri extrabugetare ale unor persoane juridice de drept public sau privat. Tehnicile și procedura după care se colectează/încasează taxele parafiscale sunt foarte apropiate de cele utilizate în materie fiscală.

În Republica Moldova există următoarele plăți fiscale și parafiscale:

1. *Taxe pentru eliberarea de acte permissive de mediu (plăți parafiscale)* – stabilite în Nomenclatorul actelor permissive aferent Legii nr.160/2011 privind reglementarea activității de întreprinzător²¹;

2. *Taxe de mediu (plăți fiscale)*– conform practicii internaționale acestea cuprind taxele pe energie, transport, poluare și de folosire a resurselor naturale. Cuantumul acestora este prevăzut în Codul fiscal sau anumite legi sectoriale;

3. *Amenzi pentru încălcarea legislației de mediu (plăți parafiscale)* – aplicate pentru săvârșirea unor acțiuni interzise (ex., braconaj, tăieri ilegale de păduri, infracțiuni ecologice). Cuantumul acestora este prevăzut în legislația contravențională și cea penală;

¹⁹ Hotărârea Guvernului Nr. 301/2014 cu privire la aprobarea Strategiei de mediu pentru anii 2014-2023 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=48131&lang=ro

²⁰ Minea Mircea Ștefan, Despre constituționalitatea taxelor parafiscale instituite în România, În materialele al 3-lea Colocviu constituțional internațional intitulat „Curțile Constituționale și doctrina. Un dialog posibil?”, organizat de Tribunalul Constituțional din Andorra, în perioada 1-3 decembrie 2011, p.17. Documentul este disponibil on-line la adresa: <https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/01/minea.pdf>

²¹ Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129124&lang=ro#

4. *Prejudiciu și impactul adus mediului în rezultatul poluării (plăți parafiscale)* – legislația de mediu prevede recuperarea prejudiciului adus mediului în rezultatul poluării sau impactul asupra mediului urmare anumitor activități. Modul de calculare a prejudiciului este stabilit într-o serie de instrucțiuni, metodologii și legi.

*Legea privind plata pentru poluarea mediului*²² stabilește doar 4 categorii principale de plăți și taxe pentru poluarea mediului în Republica Moldova prin:

- 1) emisiile de poluanți provenite de la sursele staționare;
- 2) deversările de poluanți;
- 3) depozitarea deșeurilor de producție;
- 4) produsele poluante definite ca taxe pentru punerea în circulație (plasarea pe piață) a mărfurilor care, în procesul utilizării, cauzează poluarea mediului.

Conform prevederilor art. 14 „Declararea, modul și termenul de achitare a plăților pentru poluarea mediului” din *Legea privind plata pentru poluarea mediului*, subiecții prezentei legi sunt obligați să calculeze de sine stătător plățile pentru poluarea mediului prevăzute la art. 6 (Plata pentru emisiile de poluanți ale surselor staționare), art. 9 (Plata pentru deversările de poluanți), art. 10 (Plata pentru depozitarea deșeurilor de producție), art. 11 (Taxa pentru mărfurile care, în procesul utilizării, cauzează poluarea mediului), să achite la bugetul de stat plățile corespunzătoare și să prezinte Serviciului Fiscal de Stat darea de seamă respectivă. Plata pentru emisiile normative de poluanți provenite de la sursele staționare este egală produsul dintre:

- a) normativul plății, în lei;
- b) cantitatea reală în t.c. (tone convenționale) a poluanților emiși;
- c) coeficientul lor de agresivitate.

Dintre toate instrumentele fiscale și parafiscale anume taxele de mediu reprezintă un element de bază în promovarea politicilor de mediu. Acestea sunt plăți stabile și continue în timp, și, totodată, reprezintă sume consistente de venituri la bugetul de stat sau la bugetele locale (în cazul taxelor pe resursele minerale). De cealaltă parte, taxele pentru eliberarea actelor permissive sunt plăți unice achitate doar în momentul prestării unui serviciu administrativ de către o autoritate a statului. De asemenea, amenziile și prejudiciile se plătesc doar în cazul încălcării legislației de mediu. Așadar, taxele reprezintă cel mai cuprinzător instrument prin care statul poate influența comportamentul agenților economici și a populației față de mediu.

Pentru Republica Moldova, încasările obținute de pe urma taxelor de mediu în raport cu nivelul economiei sunt comparabile cu cele din Uniunea Europeană. La nivel agregat, ponderea în PIB a taxelor de mediu este în imediata apropiere a mediei înregistrate în UE, cu anumite variații în ultimii ani. Spre exemplu, în anul 2017 au fost acumulate taxe în sumă de 4,7 mld. lei, în 2018 încasările au constituit 4,6 mld. lei (o scădere față de 2017 cu circa 1,8%, în termeni nominali și cu 3% în expresie reală), în timp ce în 2019 acestea s-au cifrat la aproximativ 4,9 mld. lei (o creștere cu 5,3% față de 2018 în termeni nominali, și cu 4,8% în expresie reală). În aceeași perioadă ponderea taxelor de mediu în PIB a cunoscut o anumită reducere - de la 2,6% în 2017 și 2,4% în 2018, la circa 2,3% în 2019. Totodată, sub aspect comparativ cu statele europene, ponderea taxelor de mediu în PIB nu poate fi considerată ca fiind una joasă. Astfel, în 2018 Republica Moldova avea un indicator apropiat de nivelul mediu din UE (Figura 1).

²² Legea nr. 1540 din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului. Publicat: 18.06.1998 în Monitorul Oficial Nr. 54-55. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125113&lang=ro#

Figura 1. Nivelul taxelor de mediu la nivel european în anul 2018, % în PIB²³

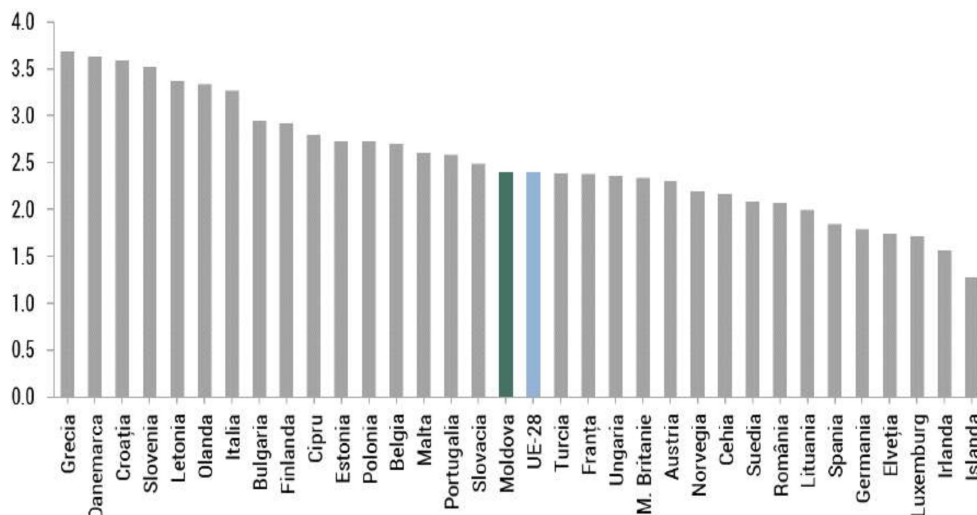
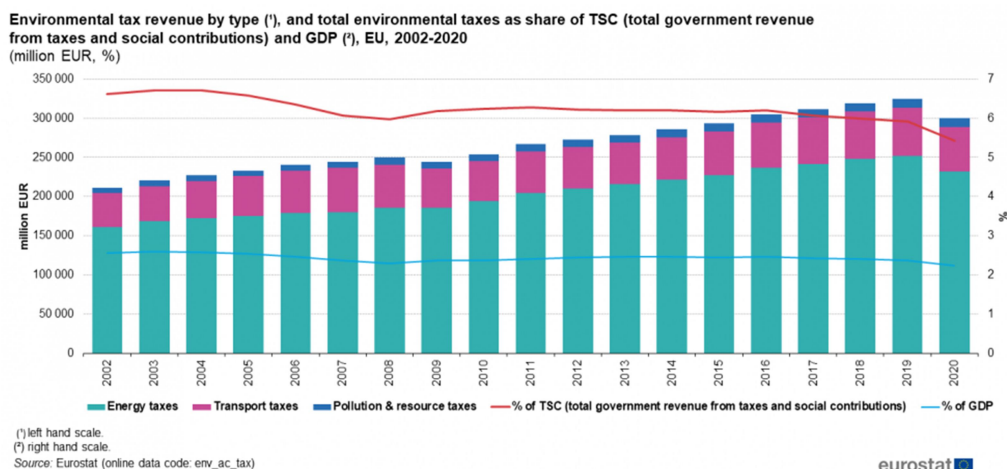


Figura 2. Veniturile fiscale ale mediului pe tip, și impozitele totale de mediu ca pondere din totalul veniturilor guvernamentale din impozite și contribuții sociale și PIB, UE, 2002-2020 (milioane EUR, %)²⁴



Acest infografic oferă o imagine de ansamblu asupra impozitelor de mediu în Uniunea Europeană (UE). Conform Regulamentului (UE) nr. 691/2011 privind conturile economice europene de mediu, o taxă de mediu este o taxă a cărei bază fiscală este o unitate fizică (sau o

²³ Cantaragiu Iuliana, Coșeru Ina, Fala Alexandru, Pîntea Dumitru, Aplicarea instrumentelor fiscal-bugetare în soluționarea problemelor de mediu, Chișinău, 2020, p.9. Documentul este disponibil on-line la adresa: <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/2079-aplicarea-instrumentelor-fiscal-bugetare-in-solutionarea-problemelor-de-mediu&category=7>

²⁴ Documentul este disponibil on-line la adresa: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental_tax_statistics

proxy a acesteia) a ceva care are un impact negativ, dovedit, specific asupra mediului și care este definită în sistemul european de conturi (ESA 2010) ca impozit. Statisticile europene disting patru categorii diferite de impozite de mediu referitoare la energie, transport, poluare și resurse.

Pe lângă cele enunțate supra putem individualiza un alt instrument economico-fiscal de acțiune în favoarea protecției și conservării mediului și anume - politici în domeniul formării prețurilor. Deseori, prețurile produselor nu reflectă pe deplin costul pentru mediu al producției sau al emisiilor rezultate în urma folosirii acestora, el fiind suportat de către consumatorii finali a produselor.

Detaxările și subvențiile s-au dovedit a fi modalități importante în promovarea unor obiective ecologice. Ilustrativă este practica statelor europene, când ridicarea taxelor în cazul benzinei fără plumb a permis în multe țări stabilirea unor prețuri ale acesteia inferioare celor ale benzinei obișnuite, încurajând astfel utilizarea acestui combustibil curat. La fel, o diminuare a fiscalității se practică și pentru autovehiculele care respectă norme de poluare mai stricte decât cele instituite pe cale legală. Referitor la subvenții ținem să precizăm cu titlu de exemplu ajutoarele financiare acordate la nivel național pentru epurarea apei și aerului ori cele oferite la nivel comunitar pentru practicile agricole favorabile mediului. Principală formă de realizare a subvențiilor este reprezentată de fondurile pentru mediu, create pentru a finanța direct protecția naturii.

4. Concluzii

Instrumentele fiscal-bugetare dar și cele economice joacă un rol din ce în ce mai important în promovarea obiectivelor de folosire, protecție a mediului, a reparării prejudiciilor cauzate mediului. Utilizarea acestora presupune și evaluarea permanentă a eficienței lor în raport cu scopurile propuse și adoptarea unor corectitudini în cazuri necesare.

O problemă ridicată în practică este aceea a posibilităților de comensurare și aplicare corectă a taxelor instituite. Ideile de inovare nu lipsesc nici în acest domeniu, astfel că unii se pronunță pentru o revoluție fiscală și mai profundă, pornind de la respingerea actualului sistem fondat pe taxarea activității. Ar fi bine, ca atare, să se aplice taxe supra energiei, materiilor prime, poluărilor, cu alte cuvinte, asupra a tot ce este rar și ar diminua considerabil sarcinile fiscale și sociale care apasă asupra activității economice și sociale.

Drept consecință, taxele asupra activităților industriale ori produselor poluante constituie astăzi un mecanism utilizat curent pentru obținerea unor efecte favorabile asupra protecției mediului și formării fondurilor fiscal-bugetare în vederea reparării prejudiciilor cauzate mediului, care s-au demonstrat a fi utilizate totuși ineficient.

Făcând o generalizare la subiectul propus spre cercetare, ținem să precizăm că din punct de vedere formal avem o bază normativă judicioasă, în principiu bine punctată și ajustată cu cadrul normativ de mediu european, însă, totuși suntem concomitent martori și complici totodată, la starea de fapt a mediului la nivel național și internațional. Credem totuși, că conștientizarea populației referitor la situația de fapt a mediului va fi una pozitivă în continuu ce ar forma corespunzător un fundament serios de percepere și acțiune promptă în vederea protecției mediului și a componentelor acestuia. Drept urmare, urmează să valorificăm acele instrumente fiscal-bugetare enunțate (taxe de mediu, plăți fiscale și parafiscale, detaxările și subvențiile) și să gestionăm cu cumsecădenie fondurile formate conform obiectivelor și destinației acestora.

BIBLIOGRAFIE

1. Cod fiscal nr. 1163 din 24.04.1997. Publicat: 18.09.1997 în Monitorul Oficial Nr. 62. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128022&lang=ro#
2. Legea nr. 1515 din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător. Publicat: 30.10.1993 în Monitorul Oficial Nr. 10. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112032&lang=ro#
3. Legea nr. 439 din 27.04.1995 regnului animal. Publicat: 09.11.1995 în Monitorul Oficial Nr. 62-63. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109444&lang=ro#
4. Legea nr. 1102 din 06.02.1997 cu privire la resursele naturale. Publicat: 19.06.1997 în Monitorul Oficial Nr. 40 Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109389&lang=ro#
5. Legea nr. 1540 din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului. Publicat: 18.06.1998 în Monitorul Oficial Nr. 54-55. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125113&lang=ro#
6. Legea nr. 1041 din 15.06.2000 pentru ameliorarea prin împădurire a terenurilor degradate. Publicat: 09.11.2000 în Monitorul Oficial Nr. 141-143. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=64409&lang=ro#
7. Legea nr. 239 din 08.11.2007 regnului vegetal. Publicat: 26.02.2008 în Monitorul Oficial Nr. 40-41. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107020&lang=ro#
8. Hotărârea Guvernului Nr. 301/2014 cu privire la aprobarea Strategiei de mediu pentru anii 2014-2023 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=48131&lang=ro
9. Cantaragiu Iuliana, Coșeru Ina, Fala Alexandru, Pîntea Dumitru, *Aplicarea instrumentelor fiscal-bugetare în soluționarea problemelor de mediu*, Chișinău, 2020. Documentul este disponibil on-line la adresa: <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/2079-aplicarea-instrumentelor-fiscal-bugetare-in-soluționarea-problemelor-de-mediului&category=7>
10. Catalog privind Taxe, amenzi și sancțiuni pentru prevenirea activităților dăunătoare pentru biodiversitate, Chișinău, 2018. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://madrm.gov.md/sites/default/files/Documente%20atasate%20Advance%20Pagines/Catalog_Taxe.pdf
11. Comunicat asupra fiscalității în Uniunea Europeană, Doc.Com. (96) 546. Documentul este disponibil on-line la adresa: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/taxation_ro
12. Duțu Mircea, *Tratat de dreptul mediului*, Ediția a 3-a, Editura C. H. Beck, București, 2007.
13. Minea Mircea Ștefan, Despre constituționalitatea taxelor parafiscale instituite în România, În materialele al 3-lea Colocviu constituțional internațional intitulat „Curțile Constituționale și doctrina. Un dialog posibil?”, organizat de Tribunalul Constituțional din Andorra, în perioada 1-3 decembrie 2011. Documentul este disponibil on-line la adresa: <https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/01/minea.pdf>

ISBN 978-606-28-1534-9



9 786062 815349

www.editurauniversitara.ro