

**Av. dr. Dumitru AP FLORESCU**  
**Baroul București**

**Dr. Roxana POPA**  
**Judecător la ÎCCJ**

**Av. Monica ROTARU**  
**Baroul București**

**Dr. Constantin CUCU**  
**Director la Curtea de Conturi a României**

**Dan SAFTA**  
**Consilier**

**Av. dr. Liviu PÂRVU**  
**Baroul București**

**Gabriela SPĂTARU**  
**Judecător Tribunalul Dâmbovița**

**Daniel ZAMFIRACHE**  
**Consilier juridic AVAS**

**Marius EPURE**  
**Avocat**

# **CONTROLUL ENTITĂȚILOR PUBLICE**

**Universul Juridic**  
**București**  
**-2010-**

Editat de S.C. Universul Juridic S.R.L.

Copyright © 2010, S.C. Universul Juridic S.R.L.

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

**S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al

**S.C. Universul Juridic S.R.L.**

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI  
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOȚIT DE SEMNĂTURA  
AUTORULUI ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE  
PE INTERIORUL ULTIMEI COPERTE.**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**Controlul entităților publice / Dumitru A. P. Florescu,**

Roxana Popa, Monica Rotaru, ... - București : Universul  
Juridic, 2010

ISBN 978-973-127-421-8

I. Florescu, Dumitru Andrei Petre

II. Popa, Roxana

III. Rotaru, Monica

336.148

**REDAȚIE:** tel./fax: **021.314.93.13**  
tel.: **0732.320.665**  
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

**DEPARTAMENTUL** tel.: **021.314.93.15; 0726.990.184**  
**DISTRIBUȚIE:** fax: **021.314.93.16**  
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

**www.universuljuridic.ro**

**COMENZI ON-LINE,**

**CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%**

# I. CONTROLUL ASUPRA PERSOANELOR FIZICE ȘI JURIDICE DESFĂȘURATE DE ORGANELE DE CONTROL SPECIALIZATE

## 1. CONSIDERAȚII GENERALE

### 1.1. Considerații despre stat și despre drept

„Regimul democrat este cunoscut ca un regim libertar. Principiul forței suverane ca emanație a organismului social se pulverizează într-o infinitate de drepturi subiective sau, mai exact, individuale, fie de natură publică, fie de natură privată.

Dreptul este sortit să dea expresie exterioară vieții, voinței de a trăi, forței. El este creația forței sociale dominante, care impune cetățeanului o conduită determinantă în modul său de trai. O falsă concepție a drepturilor subiective ne-a obișnuit a crede că aceste drepturi sunt facilități sau prerogative de care putem uza după liberul plac. În fond, toate drepturile nu sunt altceva decât imperative sociale, create cu scopul de a garanta viața grupului social întreg.

Individul – concept, în afară de grupul social din care face parte, este o absurditate.

Libertatea, care nu este concepută ca o conștiință clară a raporturilor sociale necesare, este o periculoasă idee...

Deci, democrației libertare i se poate impune corectivul forței integrale disciplinate sau planul de ansamblu care poate încorpora toate manifestările vieții colective, toate acestea din nevoia de echilibru.

Numai în acest sens democrația are sorți de viață și de izbândă.”<sup>1</sup>

Astfel caracteriza renumitul eseist, filozof, economist și om politic Petre Țuțea relația dintre individ – cetățean și structurile autoritare ale statului.

Concluzia ce se desprinde este aceea că drepturile și libertățile individuale nu se manifestă în mod anarhic, ci în cadrul și limitele stabilite de structurile autoritare ale statului, acestea din urmă realizând, prin organe specializate și controlul respectării normelor edictate.

În consecință, pentru a putea analiza modul în care autoritățile realizează activitatea de control prin organele specializate, este necesară mai întâi caracterizarea sferei în care se realizează această activitate, prin raportare la noțiunile de societate, stat și administrație.

Termenul de societate a fost definit într-o lucrare de specialitate ca fiind „un mod organizat de existență în sfera fenomenelor vieții, ce presupune existența în comun a unor indivizi grupați în ansambluri mai mult sau mai puțin permanente.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> A se vedea Petre Țuțea, *Anarhie și disciplina forței*, Ed. Elion, București, 2002.

<sup>2</sup> A se vedea Ioan Alexandru, *Criza administrației*, Ed. All Beck, București, 2001, p. 24.

În condițiile statului de drept, puterea aparține poporului, care o exercită suveran prin organele sale reprezentative și prin referendum (art. 2 din Constituție). Organul reprezentativ suprem și unica autoritate legiuitoare a țării este Parlamentul, alcătuit din Camera Deputaților și Senat. Din punct de vedere funcțional, apreciem că administrația publică se subordonează autorității legiuitoare, administrația publică fiind chemată să execute nemijlocit, să organizeze și să asigure executarea acesteia. În acest sens, legislativul este autorizat să stabilească structurile organizatorice și modul de funcționare al administrației, alegând sau numind autoritățile administrației publice, conducerile acestora; adoptând norme de organizare și funcționare pentru toate autoritățile administrației publice, în măsură a răspunde în condiții cât mai bune scopurilor pentru care ființează administrația, funcțiile acesteia.

Primele forme de organizare, semnalate pe teritoriul de astăzi al României sunt triburile, inițial matriarhale, iar ulterior patriarhale. Celula economică principală era reprezentată de familia patriarhală; mai multe familii patriarhale formau ginta patriarhală, iar mai multe ginți constituiau fratria patriarhală. Forma cea mai complexă de organizare în această perioadă o constituie tribul patriarhal, format din mai multe frătrii patriarhale. Conducătorul tribului este cel mai bătrân și experimentat șef de gintă, celelalte căpetenii alcătuind sfatul tribului. Autoritatea și controlul se regăsesc în forme incipiente în această perioadă, neexistând mecanisme concrete de manifestare. Este de remarcat în această perioadă autoritatea crescândă a religiei, conducătorii apelând la divinitate pentru a-și asigura autoritatea asupra membrilor tribului.

Exegeții<sup>1</sup> au remarcat însă că perioada poate fi caracterizată ca fiind a democrației militare, prin raportare la Adunarea poporului, în cadrul căreia poporul înarmat este în drept să decidă în problemele păcii și războiului, ca și în toate problemele principale ale societății.

Apariția statului geto dac s-a produs pe fondul creșterii puterii economice, a numărului populației și diferențierea acesteia în clase și grupuri sociale. În literatura de specialitate<sup>2</sup> au fost identificate trei elemente care au jalonat drumul parcurs de la structurile gentilico-tribale la structura statului dac: organizarea pe baze teritoriale, formarea și consolidarea armatei proprii cu misiuni clar definite față de comunitățile respective și instaurarea unui sistem fiscal. De asemenea, s-a remarcat<sup>3</sup> constituirea unui aparat de stat, iar apariția sistemului fiscal (de impozite) a condus la apariția centrelor de emisie a monedelor.

Concomitent cu formarea statului geto-dac au apărut și normele juridice, pe baza obiceiurilor din perioada democrației militare. Aceste norme prezintă un conținut nou, fiind expresia voinței proprietarului de sclavi, precum și o formă nouă, prin sancționarea lor de către forma coercitivă a statului.

Teritoriul și populația erau împărțite în unități administrative, cele mai reprezentative fiind cetățile.

Pe plan local funcționau dregători cu atribuții administrative și dregători care dețineau comanda armatelor. Primii se ocupau cu organizarea și controlul activităților economice și fiscale, ceilalți cu realizarea sistemului de apărare și menținerea ordinii.

Viața socială era dominată de religie, care a avut un rol fundamental în explicarea originii divine a legilor, a regulilor de comportament impuse de autoritatea statului dac.

---

<sup>1</sup> A se vedea dr. Costică Voicu, *op. cit.*, p. 43.

<sup>2</sup> A se vedea dr. Costică Voicu, *op. cit.*, p. 45.

<sup>3</sup> A se vedea Emil Cernea, Emil Molcuț, *Istoria statului și dreptului românesc*, Ed. Universul Juridic, București, 2006, p. 17.

S-a remarcat în literatura de specialitate<sup>1</sup> caracterul dinamic al legislației elaborate în această perioadă, ea reflectând preocupările autorității statale și religioase de a reglementa riguros toate domeniile vieții economice, politice și sociale. Sub acest aspect remarcăm poruncile regilor ce erau adevărate codificări ale obiceiurilor, dar și norme noi menite să protejeze interesele claselor sociale privilegiate, să asigure supunerea populației față de autoritate.

Desființarea statului dac și organizarea în locul său a unei provincii imperiale romane a fost rezultatul unei perioade îndelungate de lupte între daci și romani. Transformarea Daciei în provincie imperială a fost determinată de poziția sa geostrategică, „un veritabil bastion în mijlocul lumii barbare”.<sup>2</sup>

Într-o primă etapă, provincia era condusă de un guvernator, un mandatar al împăratului, și care avea puteri depline în domeniile administrativ, militar și judecătoresc, el fiind investit cu „imperium” (puterea dată de împărat).

Ulterior, Dacia a fost reorganizată în trei provincii: Dacia Malvensis, Dacia Apulensis și Dacia Popolissensis. Fiecare provincie dispunea de un administrator financiar, numit „procuratores”, însărcinat cu strângerea impozitelor și supravegherea cheltuielilor; el avea în subordine un aparat administrativ format din contabili, registratori și tabulari. Impozitele percepute se împărțeau în două categorii: directe și indirecte. Impozitele directe erau folosite de administrația provinciilor pentru acoperirea cheltuielilor curente necesare bunei gospodării a localităților, salarizarea funcționarilor administrativi și constituirii unei rezerve. Disponibilul rezultat era vărsat fîscului imperial de la Roma, împreună cu impozitele indirecte.

Se remarcă apariția procuratorului vamal care avea ca sarcină încasarea taxei vamale, pe teritoriul Daciei fiind organizate oficii vamale.

Localitățile din Dacia Romană erau de trei tipuri: colonii, municipii și sate.

Coloniile erau locuite de cetățeni romani, care se bucurau de toate drepturile publice și private. O categorie specială de colonii erau cele considerate ca făcând parte din Italia, locuitorii acestora, posesori de pământuri nefiind obligați la plata impozitului funciar.

Municipiile erau localități urbane conduse de către un consiliu municipal alcătuit din 20 de consilieri sau decurioni. Aceștia răspundeau de strângerea impozitelor pe care trebuiau să le garanteze cu averile lor.

Administrația orașelor mai cuprindea pe edili, care aveau ca principală atribuțiune supravegherea construcțiilor și rezolvarea problemelor legate de urbanism. De asemenea, se ocupau de aprovizionarea piețelor, întreținerea străzilor și clădirilor publice, asigurarea ordinii.

În realizarea acestor atribuțiuni, edilii erau ajutați de un aparat de funcționari și slujbași mărunți.

Alături de edili, funcționau chestorii, persoane însărcinate cu încasarea efectivă a taxelor și impozitelor.

Satele erau locuite în marea majoritate de populația autohtonă. Acestea, de regulă se asociau în jurul unui centru, conducerea administrativă și economică fiind asigurată de un consiliu, alcătuit din reprezentanții satelor respective.

---

<sup>1</sup> A se vedea dr. Costică Voicu, *op. cit.*, p. 50.

<sup>2</sup> A se vedea dr. Costică Voicu, *op. cit.*, p. 61.

Mai exista un tip de așezare rurală, numit „stationes”, ce erau în fapt posturi fiscale, vamale, poștale, de pază și control ale drumurilor și granițelor, conduse de beneficiari sau însărcinați ai instituțiilor de care aparțin.

Instaurarea stăpânirii romane în Dacia a avut profunde urmări în viața social – politică a poporului dac, prin faptul ca formele proprii de organizare politică, anterioare cuceririi romane, au fost desființate și înlocuite cu instituții romane, mai apte din punct de vedere organizatoric pentru asigurarea unui control asupra populației și economiei autohtone.

Perioada secolelor IV – XIV după părăsirea Daciei Romane până la apariția formațiilor politice feudale ale poporului roman prezintă trăsături proprii în ceea ce privește organizarea societății și normele de conduită. În timpul ei a avut loc etnogeneza românilor, s-a format limba română și s-a instaurat o organizare originală a populației autohtone, cu norme proprii de conduită.

Părăsirea teritoriului Daciei de către legiunile romane, retragerea aparatului administrativ superior și plecarea marilor stăpâni de latifundii și sclavi a avut ca prim efect desființarea administrației centrale.

Abandonată într-o stare care nu i-a permis să se reorganizeze din cauza presiunii permanente a popoarelor migratoare, populația a fost nevoită să se retragă în zonele împădurite ale câmpiei, în regiunile deluroase și muntoase, ducând o viață bazată pe agricultură și păstorit.

S-a produs fenomenul de ruralizare, de decădere a centrelor urbane, satul rămânând principala formă de organizare administrativă. Ia naștere, astfel, obștea sătească teritorială, care avea drept fundament stăpânirea în comun a teritoriului aflat în hotarul comunității.

Organele de conducere erau adunarea obștii, oamenii bătrâni și buni și juzii.

Adunarea obștii era formată din totalitatea membrilor majori ai obștii și hotăra asupra patrimoniului obștii, organizării muncilor agricole, relațiilor de familie, organizării și întreținerii culturilor, rezolvării conflictelor, organizării apărării comunității etc.

Oamenii buni și bătrâni erau aleși de adunarea obștii pentru pricinile de ordin judiciar, iar juzii erau comandanții militari însărcinați cu paza și supravegherea teritoriului obștii, asigurarea ordinii interne. Caracteristica acestor două categorii era revocabilitatea lor, atunci când adunarea obștii aprecia că activitatea lor era nesatisfăcătoare; în timpul desfășurării activităților, ei se aflau sub controlul obștii.

Se remarcă o decădere a aparatului administrativ până aproape de dispariție; în condițiile exploatarei în comun a pământului obștii nu mai exista activitatea de control și încasare a impozitelor, o situație asemănătoare se evidențiază și în cazul punctelor vamale, precum și a celorlalte categorii de impozite, impuse în perioada ocupației romane.

Exista o formă de control, prin aceea că obștea exercita o supraveghere asupra tuturor stăpânirilor de terenuri, putându-se amesteca în gospodăriile obștenilor, arătând unde pot fi amenajate, sau interzicând o asemenea amenajare.

Creșterea demografică și dezvoltarea agriculturii și a meșteșugurilor, dublate de amenințarea permanentă a popoarelor migratoare au accelerat procesul constituirii confederațiilor de obști. Acestea erau conduse de marele sfat, constituit din reprezentanții tuturor obștilor sătești componente. Apar primele semne ale unei activități de normare, marele sfat elaborând hotărâri în cele mai importante probleme care interesau viața comunității – apărarea satelor, rezolvarea litigiilor dintre obști etc. De asemenea, marele sfat stabilea contribuția datorată de fiecare obște în folosul comunității.

Apreciem în concluzie, plecând de la forma de organizare bazată pe apartenența populației la un anumit teritoriu sătesc, că obștea sătească reprezintă o aplicare a principiului teritorial propriu organizațiilor statale. Prin teritorialitatea ei, obștea sătească este mai aproape de organizarea de stat. Până în secolul IX îi lipsește, însă, începutul cristalizării celeilalte trăsături a statului: instituirea unei forțe publice care nu mai coincide nemijlocit cu populația.

De asemenea, formarea noilor reguli de conduită în cadrul obștii sătești, în legătură nemijlocită cu producția organizată în comun, a constituit primul pas spre formarea dreptului roman. Aplicarea lor era asigurată de constrângerea obștească, prin autoritatea întregii obști și a aleșilor săi.

Perioada secolelor IX – XIV se caracterizează prin afirmarea poporului român ca personalitate distinctă din punct de vedere etnic, cu organizare politică și cu norme juridice proprii, caracteristice feudalismului timpuriu. Se remarcă o dezvoltare a forțelor de producție, intensificarea schimburilor comerciale și creșterea populației. Alături de proprietatea devălmașă, se dezvoltă proprietatea personală, prin creșterea rolului economic al familiei individuale, ca urmare a capacității diferite de a munci și valorifica produsele muncii, coroborat cu poziția social – politica mai înaltă a unor persoane cu rol de conducători. Pe acest fond apar primele relații feudale.

Evoluția procesului de organizare politico-statală pe teritoriul României în această perioadă a fost influențată nu doar de dezvoltarea generală economică și socială a comunităților, ci și de factori externi, respectiv de apariția primelor formațiuni statale românești în Transilvania (voievodatele lui Gelu, Glad și Menumorut) și de stabilirea ungarilor în câmpia Tisei.

În acest context, ca urmare atât a factorilor interni, cât și a celor externi s-a produs o unificare a confederațiilor de obști pe teritorii din ce în ce mai vaste, care a impus folosirea unui termen specific: cel de țară. Totodată, apariția unor vârfuri sociale – juzi, jupani, voievozi etc. – a creat condițiile de formare a aparatului politic specific statului, compus din slujbași – funcționari, cu sarcini permanente răsplătite corespunzător.

În acest context apare Legea țării. Legea țării înregistrează inegalitățile de avere, care are ca efect stratificarea socială specifică: pătura socială superioară, care exercita șefia militară și înfăptuiește justiția, beneficiind de terenuri și venituri de la populație; țaranii liberi, categoria socială cea mai numeroasă; orășenii meșteșugari și comercianți; robii. Cu privire la aceste categorii sociale apar norme juridice care fixează privilegiile, drepturile și îndatoririle fiecăruia, prefigurându-se și stemul statutar caracteristic stărilor feudale.

Cele două state feudale românești – Muntenia și Moldova s-au format la începutul și mijlocul secolului XIV, pe fondul unei continue creșteri numerice a populației, așezată în sate și târguri, precum și al unei stări economice satisfăcătoare, marcată de creșterea producției agricole, extinderea relațiilor comerciale, dezvoltarea meșteșugurilor și creșterea rețelei de drumuri. Pe teritoriul Transilvaniei s-a format Voievodatul Transilvaniei, individualitatea acestuia rămânând intactă până în secolul XVIII. De asemenea, s-a constituit statul feudal al Dobrogei, alipit pentru o scurtă perioadă la Țara Românească, ulterior fiind anexat Imperiului Otoman.

Ideea fundamentală a acestei perioade a constituit-o crearea unei instituții centrale, menită a governa. Această instituție centrală a fost instituția Domniei. Domnul concentra în mâinile sale toate puterile statale, pe plan intern și extern, limitele acestor puteri regăsindu-se în principiul electivității, în normele juridice din Legea Țării, în praviile și canoanele bisericești.

Pentru exercitarea conducerii statale, instituția domniei dispunea de organe executive și consultative, la nivel central și local. Dintre atribuțiile domniei o amintim pe cea referitoare la încasarea dărilor și efectuarea prestațiilor către domnie, pentru realizarea acestei atribuții dispunând de un aparat propriu.

Se conturează un sistem încheșat de dregători, înalți demnitari ai statului, numiți de către domn, și care exercitau atribuțiunile în cadrul curții, ori pe plan administrativ, judiciar sau militar. Amintim doar vistiernicul, ce avea atribuțiune principală strângerea veniturilor statului, judecarea proceselor cu privire la stabilirea și perceperea dărilor, iar după instalarea dominației otomane, coordonarea activității de strângere a haraciului. Alți dregători (căminarul, jitnicerul) aveau, de asemenea, atribuția de a strânge anumite dări convenite domnului.

Așa cum am arătat, una din atribuțiile domnului consta în încasarea dărilor de la locuitorii țării. Dările erau în natură, munca și în bani, acestea din urma reprezentând taxele pe care toate categoriile sociale erau obligate să le plătească.

În organizarea fiscală de tip feudal, se aplica principiul răspunderii colective sau solidare, potrivit căreia în situația în care un membru al grupului fiscal nu putea să achite dările la care era obligat, obligația de plată revenea întregii comunități.

Pe lângă bir, au mai fost fixate și o serie de taxe asupra produselor comercializate, ca și asupra exploatării subsolului.

În Transilvania, voievodul era numit de către regele Ungariei și avea atribuții administrative, judecătorești și militare. Competențele administrative ale voievodului erau limitate de autonomia comitatelor, a scaunelor secuiești și săsești, de privilegiile acordate bisericii catolice și de atribuțiile superioare ale regelui Ungariei.

Pentru rezolvarea problemelor de conducere și administrare, voievodul avea la dispoziție un aparat de dregători alcătuit din: vicevoievod (numit de voievod ca înlocuitor), notar, șeful cancelariei voievodale, judele curții și vistiernicul însărcinat cu treburile financiare ale voievodatului.

Un alt organism de conducere a fost reprezentat de Adunările Obștești (Congregațiile Generale). Competențele conregațiilor vizau rezolvarea unor multiple probleme de ordin legislativ, judecătorec, politic și financiar, sub acest ultim aspect rezolvând problemele de ordin fiscal și vamal.

Din punct de vedere politico-administrativ, Transilvania era organizată în districte românești, comitate ungurești și scaune săsești și secuiești, cele din urmă fiind conduse de organe cu atribuții specifice pe linie administrativă și fiscală.

În secolul XVI Transilvania a fost organizată ca principat. Principele Transilvaniei era șeful statului, fiind ales în această demnitate de către Dietă. Alături de principe funcționa Consiliul intim, organ consultativ al principelui, cu atribuții stabilite de Dietă. Dieta era compusă din reprezentanții celor trei „națiuni” privilegiate, a celor patru religii recunoscute (catolică, calvină, luterană, unitariană), reprezentanți ai marilor orașe, comandanții unor cetăți, dregători superiori, judecători provinciali, șefii oficiilor vamale, administratori de mine și ocne. Dieta îndeplinea atribuții de ordin legislativ, administrativ, judecătorec, militar și fiscal.

Veniturile statului se împărțeau în două categorii. În prima categorie intrau cele provenite de pe urma operațiunilor monetare, taxelor și exploatărilor de mine și ocne, principele putând dispune de aceste venituri după bunul plac, fără a fi supus unui control.

Cea de-a doua categorie o formau obligațiile țăranimii aservite față de feudali.

Constatăm, în primul rând că nu exista un control instituit asupra acestor venituri și nici o reglementare unitară.

Odată cu instaurarea regimul fanariot în Țara Românească și Moldova s-au produs importante schimbări la nivel social, politic și economic.

Astfel, sistemul alegerii și confirmării domnului a fost înlocuit cu cel al numirii sale de către Poartă.

Sfatul domnesc a fost înlocuit de Divan, reprezentând principalul organ consultativ al domnului. În componența acestuia intrau, pe lângă boierii români și dregători greci, care erau însărcinați cu treburile financiare ale statului. Divanul domnesc avea atribuții de ordin administrativ, legislativ și judecătoresc: răspundea de organizarea și funcționarea serviciilor publice, fixa și repartiza impozitele, aproba toate actele domnești cu caracter normativ și îndeplinea rolul instanței supreme de judecată.

Statutul juridic al boierilor a cunoscut, de asemenea, o serie de modificări. Astfel, calitatea de boier era recunoscută de către stat, prin acte administrative. Condiționarea recunoașterii titlului de noblețe de îndeplinirea unei slujbe a condus la slăbirea caracterului ereditar al boierimii. Cea mai mare parte a imunităților feudale a fost desființată, fiind menținut doar monopolul asupra unor activități comerciale și economice.

S-a înrăutățit și situația țăranilor aserviți datorită faptului că nu erau precizate obligațiile ce le reveneau față de boieri, iar aceștia abuzau de situația creată.

Autonomia și forța economică a orașelor a sporit, dar ele au rămas dependente de domnie, ce putea dispune de pământul aflat în ocoale.

Din punct de vedere al organizării administrativ-teritoriale, regăsim județul și plasa în Țara Românească și ținutul și ocolul în Moldova. Județele și ținuturile erau conduse de ispravnici, ce aveau dreptul de a soluționa orice problemă de ordin administrativ.

La nivelul satelor continuau să funcționeze vechile organisme ale obștilor (Adunarea generală și sfatul oamenilor buni și bătrâni), ce îndeplineau atribuții de ordin fiscal.

Organizarea financiară se caracterizează prin încercarea separării visteriei țării de camera domnului și elaborarea unor proceduri mai riguroase în materie fiscală, capabile să asigure controlul și strângerea banilor și produselor necesare onorării obligațiilor către Poarta Otomană.

La nivel central activitatea financiară era condusă de marele vistier, care răspundea de organizarea și încasarea dărilor, cu plata slujbașilor, cu plata tributului către Poartă și achitarea altor cheltuieli.

Modul de impunere a locuitorilor la dările principale era stabilit prin îmbinarea sistemului individual cu cel colectiv. Visteria statului repartiza totalul de plată pe localități, în funcție de numărul locuitorilor și, apoi, potrivit stării materiale a acestora. În situația în care unii locuitori părăseau satul, se aplica principiul răspunderii colective, în sensul că cei rămași plăteau și pentru cei plecați.

După reformele lui Constantin Mavrocordat au apărut elemente noi care au influențat viața economică și socială în țările române. S-au extins proprietățile absolute, boierii fiind interesați în sporirea producției datorită creșterii interne de cereale și datorită limitării monopolului turcesc asupra comerțului exterior. De asemenea, aceștia au acționat în sensul menținerii cu orice preț a puterii politice și a propriilor privilegii pentru a putea exercita un control efectiv asupra pieței interne.

Atribuțiile legislative ale Domnului s-au extins. În domeniul administrativ, principalele atribuții ale domnului constau în numirea dregătorilor, înființarea de sate sau târguri, eliberarea de pașapoarte.

Atribuțiile Divanului au continuat să se exercite în domeniile legislativ, administrativ și judiciar. Asigura, totodată, aplicarea unor norme de drept și organiza funcționarea anumitor servicii publice.

A fost înființată Epitropia obștirilor, care exercita atribuții privitoare la învățământ, asistență socială, industrie, comerț și lucrări publice. Epitropia a fost calificată, în raport de atribuțiile ce îi reveneau, ca un organ administrativ care își desfășura activitatea la nivelul orașelor și la nivel central, apariția sa fiind apreciată ca o expresie a preocupărilor în direcția modernizării aparatului de stat.<sup>1</sup>

Dregătoriile au fost menținute, cunoscând doar o nouă organizare.

Organizarea financiară s-a caracterizat prin realizarea unor progrese în direcția separării visteriei statului de camera domnească. Activitatea financiară era condusă nemijlocit de către marele vistier care asigura încasarea dărilor, plata tributului, a slujbașilor, precum și a altor cheltuieli. S-a remarcat o modernizare a organizării și stemelor fiscale, prin: repartizarea sarcinilor fiscale în funcție de factorii economici și geografici, instituirea unor unități fiscale identice (grupuri de gospodării), generalizarea remunerării dregătorilor.

Veniturile directe proveneau din capitații și ajutorințe, iar cele indirecte din diferite taxe (import, export).

Contribuabilii se împărțeau în două mari categorii: bresle și birnici. Breslele beneficiau de un regim fiscal mai avantajos. În schimb, birnicii (țărani liberi și clăcașii) erau obligați la plata tuturor dărilor.

Cea mai mare parte a veniturilor visteriei era destinată plătirii tributului. În cămara domnească intrau veniturile vănilor, ale salinelor și birul pe țigani.

Din punct de vedere administrativ s-a păstrat vechea organizare. Județele erau conduse de doi ispravnici, numiți din rândul dregătorilor de către domn. Aceștia, în calitate de reprezentanți ai domnului pe plan local, puteau interveni în orice problemă de ordin administrativ ce apărea în interiorul orașelor.

Poliția capitalelor era asigurată de către agie.

În viața satelor au continuat să supraviețuiască unele din vechile organisme ale obștilor – Adunarea generală și Oamenii buni și bătrâni – cu unele atribuții în materie financiară.

În aceeași perioadă, în Transilvania, după ce inițial principele a devenit vasalul împăratului, ulterior Dieta l-a recunoscut pe împărat drept principe al Transilvaniei. În acest fel, împăratul a devenit un monarh absolut, deținând puterea executivă în Transilvania și conducând toate organele administrative centrale.

Guvernatorul Transilvaniei administra principatul în numele împăratului, prin conducerea nemijlocită a activităților politice, administrative și religioase. În activitatea sa era ajutat de un consiliul gubernial regesc.

A fost înființată Cancelaria Aulică a Transilvaniei, cu sediu la Viena, care asigura legătura între instituțiile centrale ale Imperiului și autoritățile Principatului. Era condusă de un cancelar aulic, cu competențe în domeniile administrativ, fiscal, militar și judiciar.

---

<sup>1</sup> A se vedea Emil Cernea, Emil Molcuț, *op. cit.*, p. 184.

Atribuțiile Dietei au cunoscut o permanentă restrângere, rămânând să decidă doar votarea și repartizarea pe unități administrativ teritoriale a dărilor ordinare și extraordinare.

Sistemul financiar a rămas organizat, în linii mari, potrivit reglementărilor anterioare, cu unele elemente de noutate. Astfel, veniturile visteriei erau în responsabilitatea Tezauriului (Banca Principatului), condus de un tezaurar, ajutat de patru inspectori: pentru minele de aur și saline; pentru conducerea vâmlor; pentru strângerea și controlul dijmelor fiscale; pentru controlul domeniilor fiscale.

Apar noi obligații fiscale: *tributum militariae* (darea militară) și obligația de întreținere și încartiruire, suportate de stările sociale cele mai defavorizate. Ca urmare a fugii masive a iobagilor, ce a determinat scăderea simțitoare a bazei de impozitare, sunt introduse sarcini de impunere fiscală și pentru nobili. Originea acestei măsuri se găsește în concepția conform căreia baza impozitării trebuie să fie pământul, indiferent de proprietar. Consecința a fost aceea a unei repartiții mai echitabile a dărilor către stat.

În Țara Românească și Moldova, după Revoluția de la 1821, pe fondul unui climat internațional favorabil, se produc multiple schimbări pe plan economic și social. Au existat preocupări pentru modernizarea agriculturii; s-au realizat progrese notabile în direcția dezvoltării industriei și a comerțului atât în interior, cât și în exterior.

Pe plan social, s-a revenit la domniile pământene. Atribuțiile domnului au fost stabilite printr-o serie de acte interne și internaționale. Domnul trebuia să exercite conducerea statului în conformitate cu legile, având atribuții legislative, executive și judecătorești. El numea și revoca dregătorii. Prerogativele sale în materie financiară au fost restrânse, fixarea impozitelor și controlul veniturilor ținând de competența Obșnuitei obștești adunări. Visteria statului a fost complet separată de cămara domnească.

S-a format un sistem al dregătorilor care asigura coordonarea întregii activități administrative. A fost păstrat doar un singur mare vornic, care exercita atribuțiile proprii ministrului de interne. Marele vistier a devenit ministru de finanțe, în calitatea sa de șef al departamentului visteriei, iar marele aga exercita prerogativele de șef al poliției.

Înălții dregători se reuneau sub președinția domnului și hotărau asupra măsurilor administrative ce trebuiau luate.

Divanul domnesc a suferit, de asemenea, modificări. Atribuțiile sale administrative au fost preluate de către Sfatul administrativ.

Obșnuita obștească adunare, prin atribuțiile sale, conturează ideea unei separații a puterilor în stat. Adunarea întocmea bugetul și exercita controlul asupra cheltuielilor și veniturilor, domnul având obligația de a da socoteală de cheltuielile statului în fața sa.

În domeniul fiscal au fost desființate o serie de dări, precum și vâmile interne, inclusiv dintre Țara Românească și Moldova. Se remarcă începuturile unei politici protecționiste. S-au păstrat impozitele directe, țăranii fiind cei mai împovărați. S-au introdus și impozite indirecte, plătite de toate categoriile sociale (de ex., cele pe circulația mărfurilor).

Alte elemente ale activității țin de introducerea contabilității publice, de interdicția fixării unor prestații pentru locuitori fără o bază legală, de introducerea a sistemului de pensii.

S-a constituit un Comitet al Sănătății la București și Iași pentru supravegherea carantinelor și stării de sănătate a întregii populații, controlul spitalelor și farmaciilor.

Organizarea administrativ-teritorială a rămas, în linii mari aceeași. Conducătorii de județe aveau, în principal, atribuții administrative. Orașele care nu se aflau pe domenii feudale aveau dreptul de a se administra singure, prin intermediul unui sfat, confirmat de domn.

Sfaturile orașelor aveau atribuții cu privire la administrarea veniturilor și cheltuielilor, organizarea activităților comerciale și problemele ce țineau de domeniul edilitar. În fiecare oraș era organizat câte un comisariat de poliție, cu atribuții în controlul ordinii publice.

Satele și-au păstrat, în principiu, organizarea, fiind sub conducerea pârcălabilor (Țara Românească) sau a vorniceilor (Moldova). Banii obștii erau administrați de un organism colectiv, ales de obște. Impozitele erau percepute de către pârcălabi și vorniceii.

În Transilvania, în aceeași perioadă, Dieta a acceptat dependența față de Austria, cu condiția ca principele să fie ales potrivit vechilor reglementări.

Principele exercita puterea executivă, având dreptul de a conduce activitatea tuturor organelor administrative centrale din Transilvania. El îi numea pe înalții funcționari și îi confirma pe cei aleși.

Tot la nivel central își desfășurau activitatea Comisariatul provincial, cu atribuții fiscale, Exactoratul provincial și revizoratul, pentru exercitarea cenzurii, Direcția de edile.

Au existat încercări de modernizare a sistemului fiscal, prin intenția de obligare a nobilimii la plata impozitelor. S-a manifestat și o preocupare pentru realizarea unei delimitări clare a obligațiilor fiscale față de stat pe de o parte și față de nobili pe de altă parte. Se plătea un impozit pe avere și un impozit pe persoană, diferit de la o categorie socială la alta.

După revoluția de la 1848, în țările române s-au manifestat puternice tendințe, unele pentru reintroducerea vechilor orânduiri, altele pentru modernizarea societății. Semnificativ este în această perioadă funcționarea Divanurilor obștești, compuse din reprezentanți ai boierilor și clerului, care hotărau asupra bugetului, controlului gestiunii statului și a municipalităților, controlului asupra finanțelor publice, adoptării proiectelor de legi.

Unirea Principatelor române sub domnia lui Alexandru Ion Cuza a reprezentat momentul formării statului național. Perioada s-a caracterizat prin reforme majore (agrară, electorală), prin adoptarea celor mai importante coduri (civil, penal, de procedură civilă și penală), pe fondul unei creșteri economice deosebite.

Dezvoltarea statului român s-a accentuat în perioada până la 1918, bazat pe creșterea industriei naționale, pe seama unor măsuri de încurajare adoptate de stat. Menționăm legea pentru acordarea unor scutiri de taxe la importul de mașini, precum și taxele vamale protecționiste.

S-a realizat un aparat administrativ modern. Astfel, în cadrul monarhiei constituțional-parlamentare, instaurată după 1866, locul central în viața de stat era deținut de către domn (devenit ulterior rege), guvern și parlament. S-a consacrat principiul separației puterilor în stat.

După proclamarea regatului, puterile regelui, ca șef al statului, au sporit.

Un rol deosebit de important în cadrul administrației centrale revenea Ministerului de Interne, care exercita conducerea generală asupra administrației, ca și controlul și supravegherea asupra administrației locale. Aceluiași ministru îi reveneau atribuțiile privind ordinea și siguranța statului, ca și ordinea și liniștea publică. Un rol important a revenit Direcției Generale a poliției și jandarmeriei.

Ministerul de finanțe administra finanțele statului, supraveghea politica monetară și de credit a Băncii Naționale a României.

Teritoriul românesc a fost organizat în județe și comune urbane și rurale. Comunele erau conduse de primari, ca organ executiv însărcinat cu administrația curentă, și de către consiliul comunal, ca organ deliberativ. Primarul se îngrijea de bugetul comunei și avea atribuții în aprovizionarea și controlul aparatului administrativ.

A fost creată instituția prefectului, reprezentant al guvernului în județ. Fiind numit de către guvern, prefectul avea largi prerogative administrative, exercitând îndrumarea și controlul asupra tuturor organelor administrative, putând ordona intervenția organelor de poliție pentru restabilirea ordinii și liniștii publice.

Regimul vamal a fost reorganizat cu două direcții generale, la București și Iași și au fost emise o serie de acte normative privind taxele vamale percepute pentru produsele aflate în tranzit.

A fost înființată Curtea de Conturi ce a asigurat controlul asupra finanțelor publice, fiind însărcinat cu cercetarea și stabilirea conturilor la veniturile tezaurului, casierilor generale din județe, regiilor administrațiilor contribuțiilor indirecte, precum și cu încheierea calculului cheltuielilor făcute de toți agenții contabili.

Odată cu înfăptuirea marii uniri, statul român a intrat într-un complex proces de unificare legislativă, administrativ-teritorială, pe fondul unei dezvoltări economice și a afirmării burgheziei.

Pe plan central, remarcăm organizarea ministerelor, care exprimă tendințele de creare a unui cadru general și de centralizare a administrației. În consecință, toate ministerele au fost organizate într-un sistem unitar.

Pe lângă ministere au funcționat, ca organe colegiale ce dădeau avize în problemele mai importante, Consiliile Consultative și organele de control și inspecție. Organele de control și inspecție ale ministerelor raportau acestora problemele constatate și măsurile luate.

Din punct de vedere teritorial, existau județe și comune urbane și rurale. Comunele rurale erau formate dintr-un număr redus de sate pentru a se realiza o bună legătură între săteni și organele administrative comunale. În aceste condiții, cele mai multe sate și-au pierdut dreptul de a se conduce singure.

Comunele urbane erau centre de populație recunoscute ca atare prin lege, unele reședință de județ.

Pentru înlesnirea controlului și supravegherii aplicării legilor, județele erau împărțite în circumscripții numite plăși, iar comunele urbane în circumscripții numite sectoare.

Administrația județului se afla sub conducerea prefectului.

Activitatea comunelor și județelor se afla sub conducerea și controlul Ministerului de Interne, ajutat de Consiliul Administrativ Superior.

Fiecare comună putea înființa serviciile pe care la socotea necesare: tehnic, economic, financiar, sanitar etc.

În fiecare județ funcționau comisii de specialitate, iar raportorii acestora formau delegația permanentă județeană. Delegația permanentă îndruma, supraveghea și controla activitatea serviciilor județene și a comunelor. De asemenea, prefectul, numit prin decret regal, avea calitatea de reprezentant al organizării centrale. În această calitate el avea controlul și supravegherea tuturor serviciilor județene și a comunelor.

Statul a manifestat o deosebită preocupare pentru crearea unui statut al funcționarilor publici, aceștia bucurându-se de numeroase avantaje în raport cu alte categorii de salariați, motivat de faptul că ei urmau să asigure aplicarea legilor în relațiile dintre stat și cetățeni.

După instaurarea regimului comunist, întreaga societate a fost organizată pe baza principiului planificării centralizate, principiul reglementat la nivel constituțional (art. 15 din Constituția din 1948).

Dreptul socialist a reprezentat instrumentul prin care statul a reglementat totalitatea relațiilor sociale potrivit doctrinei și ideologiei de partid. Prin normele de drept a fost reglementată conduita oamenilor față de stat, față de bunurile obștești, față de oameni și drepturile acestora, față de muncă, familie etc.

Dreptul era definit ca „ansamblul de norme generale de conduită de a exprima voința de stat a clasei dominante, iar în condițiile victoriei depline a socialismului, voința oamenilor muncii, a întregului popor, sub conducerea clasei muncitoare, care reglementează, potrivit interesului acestora, relațiile sociale și a căror nerespectare este susceptibilă de a fi asigurată prin forța coercitivă a statului”.<sup>1</sup>

## 1.2. Ordinea normativă și administrația publică

Nucleul societății este reprezentat de ordinea normativă comportamentală prin care viața unei populații este organizată în mod colectiv. Subliniem faptul că este necesară legitimarea ordinii normative a societății, folosirea puterii impunând o asemenea legitimare.

Menținerea ordinii normative presupune existența unui conformism. Dincolo, însă, de consens și de întrepătrunderea intereselor, pentru menținerea ordinii normative este necesar și un mecanism de constrângere, nevoie legată de necesitatea unei interpretări autoritare a obligațiilor normative instituționalizate.

Ordinea normativă se impune, de regulă, pe un teritoriu determinat, unitatea de referință fiind statul. Subliniem această regulă, în condițiile în care prin intrarea României în Uniunea Europeană, apare și o ordine normativă europeană ce se impune atât statului român, cât și cetățenilor săi. Vom dezvolta în cadrul lucrării modul în care intervine ordinea normativă europeană, din perspectiva activității de control desfășurată de organele specializate ale statului.

În doctrina de specialitate<sup>2</sup>, statul este analizat din punct de vedere juridic și economico-social.

Perspectiva juridică explică relațiile și situațiile multiple care se stabilesc între stat – privit ca persoană juridică, subiect activ și pasiv de drepturi și obligații – și celelalte grupări sociale sau indivizi.

Perspectiva economico-socială caracterizează statul ca fiind un solid sistem de organizare a indivizilor și grupelor sociale în scopul de a stabili un echilibru de interese între nevoile personale legitime ale particularilor și interesele obștești.

Acest echilibru se realizează prin intermediul puterii administrative. Ea este destinată rezolvării treburilor publice, este legată de sistemul statal și trebuie să acționeze pentru binele comun, fiind investită cu autoritate. În același timp, ea trebuie să colaboreze cu publicul. Totodată, puterea administrativă este investită cu mijloace de constrângere pentru impunerea ordinii normative.

Comparând puterea administrativă cu cea politică, determinată de poziția pe care o are administrația în raport cu puterea politică, doctrina a evidențiat funcția principală a administrației publice – aceea de mecanism intermediar de execuție, ce are rolul de a organiza și a asigura execuția, folosind autoritatea sa sau chiar constrângerea.

<sup>1</sup> A se vedea I. Ceterchi, *Teoria generală a statului și dreptului*, Editura All, București, 1967.

<sup>2</sup> A se vedea Ioan Alexandru, *Criza administrației*, op. cit., p. 26-27.

În cadrul relațiilor dintre autoritățile administrative și economie, constatăm funcția de reglare pe care o are administrația. Termenii care definesc tipul de relații ce se stabilesc între stat și comunitatea socială a cărei gestiune o asigură sunt cei de organ director, constrângere regulamentară sau fiscală.

Obiectivul acestei funcții constă în definirea cadrului normativ ce determină modurile în care statul intervine în economie. Astfel, în literatura juridică<sup>1</sup> s-a apreciat că statul este responsabilul echilibrelor economice și sociale existente în interiorul și stemului și între sistem și mediul sau, el angajându-se să garanteze funcționarea acestora. Calea utilizată este fie cea directă, prin reglementarea comportamentelor individuale ale unităților economice care formează piața (reglementarea profesiei, acces la sursele de finanțare etc.), fie indirect, prin constituirea organelor specializate, a serviciilor de tutela sectorială (ministere, agenții etc.).

Intervenția administrației în spațiul economico-social poate fi analizată atât din perspectivă cantitativă, cât și din perspectivă calitativă.

În ce privește cantitatea intervențiilor, constatăm că prestațiile către colectivitățile publice sunt tot mai costisitoare și din ce în ce mai multe. Doctrina europeană a subliniat în repetate rânduri că administrația trebuie să fie puțin numeroasă, redusă în mod esențial la păstrarea ordinii în sens larg, prin renunțarea de către stat la anumite sarcini. S-a mai apreciat că ar fi necesară o degrevare a centrului de anumite misiuni, care ar fi cedate autorităților locale.

Cu privire la calitatea intervenției, constatăm tendința de reglementare în cel mai mic detaliu a oricărui raport social. Această tendință are drept consecință apariția unor texte complexe și foarte vaste, a unui flux de legi care a creat o adevărată junglă a reglementărilor. Cu titlu de exemplu, arătăm că într-o singură zi – 30 iunie 1999 – au fost emise 21 de Ordonanțe de urgență ale Guvernului.

Consecința este aceea că administrația este prinsă într-un amalgam de prescripții care o leagă și o obligă să selecteze ea însăși regulile pe care le va aplica sau nu le va aplica. Însă, în asemenea condiții se pune în discuție problema statului de drept, principiul legalității dacă aplicarea legii este lăsată la latitudinea administrației. De aceea, pentru a avea o bună administrație se impune ca aceasta să se elibereze de excesul de constrângeri.

Pe de altă parte, super-reglementarea vieții individului, care pătrunde până în ultimele refugii ale societății pentru a o comanda, stânjenește libertatea de mișcare a cetățeanului.

Așa cum am enunțat deja, administrația stabilește relații specifice atât cu puterea politică, dar și cu economia și societatea.

Acțiunea legislativului asupra administrației se poate exprima în diverse forme, cum ar fi: stabilirea unor reglementări directe, forma unor interdicții, recomandări etc.

Apreciem că întărirea puterii legislative constituie o condiție esențială a realizării unei administrări eficiente a treburilor statului și societății.

Așa cum am subliniat, Parlamentul este organul reprezentativ suprem. În timp, însă, am asistat la o inversare a relației de subordonare politic – administrație, în sensul că administrația s-a supraordonat organului de putere, transformând Parlamentul într-un organ de omologare a deciziilor luate de Guvern. Constatăm, astfel, o slăbire a autorității adevăratului organ de putere politică, care tinde să aibă doar un rol decorativ. Totodată, s-au creat

---

<sup>1</sup> A se vedea Ioan Alexandru, *Criza administrației*, op. cit., p. 58.

condițiile aplicării defectuoase a principiului separației și echilibrului puterilor în stat în sensul dezvoltării unei confruntări între puterile statului și nu a unei colaborări.

Marginalizarea rolului Parlamentului pune în discuție realitatea democrației românești, în condițiile în care parlamentarii au trebuit să adopte ori legi „la pachet”, ca urmare a asumării răspunderii guvernamentale, fie ordonanțe de urgență în situații în care nu întotdeauna se impunea acest regim de excepție. Explicația dată, deseori, referitoare la lentoarea procedurilor parlamentare, nu este suficientă, fiind necesar a se adopta soluții pentru constituirea unui organ de decizie suplu, care să asigure celeritate în adoptarea normelor legale.

În ce privește relația dintre administrație și economie, observăm existența unei greșite înțelegeri a necesității subordonării economicului față de administrație, în numele și sub pretextul dezetatizării economiei și privatizării acesteia.

Astfel, s-a negat sau s-a realizat defectuos funcția administrației de asigurare a echilibrului economice, prin directive și fiscalitate. În acest fel, instituțiile economice au scăpat de sub controlul administrației și în numele privatizării și autonomiei de funcționare a unităților economice s-a instalat o ruptură care semnifică incapacitatea administrației de a menține ordinea legală economică. O consecință a acestei situații s-a reflectat în scutirea de anumite taxe și impozite, aprobate de administrație în favoarea unor unități economice.

Un aspect important al acestui tip de relație se referă la mecanismul de transfer al unor unități economice de producție ori de prestări servicii din sectorul privat în cel public, sau din sectorul public în cel privat. Observăm că această mișcare este o forma de extindere, respectiv de restrângere a spațiului de reglare a funcțiilor colective, existând o corelație în cadrul acestei variații, într-un sistem de administrație. În spațiul economic românesc, plecând de la o stare economică puternic centralizată spre o economie de piață, variația la care ne referim a funcționat unidirecțional, respectiv transferul din sectorul public către cel privat. Apreciem, însă, că nu este necesară o privatizare totală, în toate sectoarele economice, inclusiv cele strategice, precum și în sfera serviciilor publice. Considerăm că ar fi necesar ca în anumite domenii strategice ori în cazul serviciilor publice s-ar impune un mixaj între public și privat, cu preponderență în sectoarele care, evident, sunt de interes național și constituie industrii, regii sau servicii strategice. Un asemenea model funcționează cu succes în cadrul multor democrații europene, trebuind să fie un deziderat și pentru economia românească.

În ce privește relația administrație-societate, teza principală în statul de drept este aceea că administrația trebuie să fie pusă în slujba cetățeanului.

Constatăm, însă, în administrația românească existența unor decalaje constante între administrație și societate. Din aceste decalaje ia naștere o criză a administrației, constând în inadecvarea aparatului administrativ la mediul său social.

Apare, astfel, criza de legitimitate, de identitate, de eficacitate, manifestată cel mai adesea prin neîncrederea cetățeanului în autoritățile administrației publice și prin apariția unui tip de administrație care emană formalism, îndepărtându-se tot mai mult de societate.

Toate acestea conduc la o lipsă de popularitate a administrației, mai ales la nivelurile inferioare, la nivelul agenților administrativi care au legătura directă cu publicul.

Este de remarcat o reacție a populației față de omul de la ghișeu, față de agentul de pe stradă, față de funcționarul cu care are o legătură.

Aceste lucruri se explică prin faptul că cetățenii depind din ce în ce mai mult de administrație de la care obțin servicii și prestații. Cetățenii de rând și agenții economici

depind de administrație, pentru obținerea de autorizații, pentru certificate, adeverințe, aprobări diverse etc.

O a doua explicație are în vedere o ambivalență a cetățeanului modern care vine din faptul că dorește în același timp să se protejeze de stat și să fie protejat de stat. Pe de o parte, cetățeanul critică excesiva intervenție și prezență a statului în economie, se revoltă împotriva birocrăției care blochează inițiativa personală, cere să poată controla cheltuielile publice, este permanent contrariat de privilegiile funcției publice.

Pe de altă parte, cetățeanul cere statului să-i garanteze securitatea și pacea civilă, să-l ocrotească, să nu-l abandoneze și să asigure coeziunea societății. Atunci când se produc și se amplifică situații de criză în domeniul financiar-bancar, al sănătății și asigurărilor, al prețurilor, al manifestării criminalității, cetățenii și întreprinderile cer ajutorul statului.

Un reputat autor<sup>1</sup> caracteriza această ambivalență cu sloganul „să se privatizeze profiturile și să se socializeze pierderile”.

Se impune, deci, o schimbare de fond a raportului dintre administrație și cetățeni. Motivarea acțiunilor administrației, scurtarea termenelor și transparența actului de administrare constituie pârgii prin care se poate genera un proces de schimbare a raportului dintre administrație și cetățeni.

### 1.3. Controlul exercitat de administrația publică

În realizarea acestei funcții, administrația publică trebuie să organizeze procesul de execuție, să decidă și să pregătească variante de decizii pentru decidentul politic, să coordoneze procesul de execuție și să controleze întreaga activitate de punere în executare și realizare a valorilor politice.

Apreciem importanța controlului în cadrul activității administrative, acesta având rolul de a măsura rezultatele acțiunii administrative, făcând corecțiile necesare.

Evidențiind principala funcție a administrației, constatăm, totodată existența subordonării structurilor administrative față de politic, principiu menționat și în textele constituționale. El se reflectă și în organizarea instituțională a raporturilor dintre puterile politică și administrativă, organizare construită în așa fel încât să asigure și să garanteze trecerea necesară de la voința politică către administrație.

Activitatea de control este legată inseparabil de putere, de stat. Vom prezenta un scurt istoric al formării și dezvoltării societății românești, de la primele forme de organizare până la statul modern, evidențiind mecanismele de apariție a structurilor de putere și control.

#### 1.3.1. Noțiune și conținut

Scopul activității statului, precum și a celorlalte subiecte de drept public constă în satisfacerea interesului general, care include asigurarea, în ultimă instanță, a necesităților fiecărei persoane. Pentru înfăptuirea acestei finalități, administrația utilizează două forme principale de activitate: serviciul public și poliția administrativă.

Pentru a putea contura noțiunea și conținutul controlului este necesar să definim aceste două tipuri principale de activitate a administrației.

---

<sup>1</sup> A se vedea dr. Costică Voicu, *Istoria statului și dreptului românesc*, Curs Universitar, Ed. Universul Juridic, București, 2006, p. 22.

În doctrină<sup>1</sup> s-a apreciat că autoritatea publică preia direct sarcina satisfacerii unor cerințe de interes general, asigurând fie colectivității umane în general, fie particularilor, în mod individual, prestații sau avantaje corespunzătoare prin serviciul public.

Pe de altă parte, interesul general cere ca inițiativele libere ale particularilor să nu prejudicieze ordinea, condiție necesară oricărei vieți sociale. Administrației îi revine atribuția de a impune regulile necesare pentru asigurarea ordinii. Această atribuție se realizează prin intermediul constrângerii administrative, adică prin poliția administrativă.

Relația dintre cele două noțiuni constă în aceea că prin serviciu public administrația acționează în sensul asigurării pentru colectivitate ori pentru particulari a unor prestații corespunzătoare. În schimb, în cazul poliției administrative, activitatea se exercită prin edictarea unor reguli generale sau decizii și a unor măsuri cu caracter obligatoriu, imperativ.

Conceptul de poliția administrativă se fundamentează pe faptul că libera activitate a particularilor într-o colectivitate organizată are, în mod necesar, limite pe care administrația trebuie să le stabilească. Astfel, poliția administrativă a fost definită ca „o formă de intervenție pe care o exercită anumite autorități ale administrației publice și care constă în a impune, în vederea asigurării ordinii publice, limitarea libertății indivizilor”.<sup>2</sup>

Interesul comunității impune ca inițiativele particularilor să nu prejudicieze ordinea și liniștea, condiție necesară oricărei vieți sociale normale. De aceea revine administrației misiunea de a impune și a asigura respectarea normelor necesare ordinii și liniștii publice.

Noțiunea de poliție administrativă se referă, deci, la limitele impuse liberei activități a particularilor în societatea organizată și pe care organele care realizează funcția executivă o stabilesc și o impun celorlalți, respectiv tuturor subiecților de drept.

De principiu, poliția administrativă acționează în scop preventiv, având ca preocupare organizarea, controlul și menținerea ordinii publice prin măsuri specifice. Poliția administrativă reglementează în principal activitățile persoanelor fizice și juridice, particulare. Există însă și reglementări care vizează activitățile funcționarilor publici, ai administrației însăși, deoarece și aceste persoane trebuie să se conformeze normelor de poliție administrativă.

Există o poliție administrativă generală și o poliție administrativă specială.

Autoritatea publică – individuală sau colectivă, numită sau aleasă – aflată pe un anumit teritoriu răspunde de asigurarea administrației publice locale, respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor, a ordinii și liniștii publice, dispunând de un ansamblu de competențe și de mijloace de acțiune ce constituie poliția generală. Poliția generală aparține statului, județului, orașului sau comunei, care acționează ca subiecte de drept public. Un exemplu îl constituie prefectul, reprezentant al guvernului în teritoriu, care asigură realizarea intereselor naționale, respectarea legilor și a ordinii publice și exercită controlul cu privire la legalitatea actelor administrative ale autorităților publice locale și județene. Autoritățile ce exercită acest tip de control, reflectat prin acțiuni de poliție administrativă generală reprezintă subiect de analiză în domeniul dreptului public administrativ. Ele nu vor face obiect de studiu în lucrarea de față, care își propune analiza controlului exercitat de autorități public specializate asupra persoanelor fizice și juridice.

În schimb, în unele domenii bine definite sunt constituite poliții administrative speciale al căror obiect îl reprezintă fie o categorie anumită de persoane, de exemplu con-

<sup>1</sup> A se vedea Ioan Alexandru, *Drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 501.

<sup>2</sup> A se vedea Ioan Alexandru, *Drept administrativ, op. cit.*, p. 501.

ducătorii auto ori străinii, fie o ramură de activitate, precum economia vânatului, pescuitului, finanțele contabile, mediul înconjurător sau organizarea și desfășurarea manifestărilor publice.

Prin intermediul poliției administrative speciale, organele de control anume constituite realizează activitatea de verificare a conformității activităților particularilor cu dispozițiile legale adoptate.

În esență poliția administrativă își realizează atribuțiile prin două modalități. Una dintre atribuții este reprezentată prin deciziile sau măsurile individuale. Acestea au la bază o normă cu caracter general, și anume legea. Decizia sau măsura individuală constituie finalizarea activității de control, desfășurată de organul abilitat, anume constituit pentru această operațiune.

A două modalitate constă în constrângere. În acest sens, autoritatea abilitată poate pune în aplicare forța materială pentru a preveni sau a determina încetarea unei dezordini, a unei activități ilicite sau ilegale.

Așa cum am precizat, una dintre atribuțiile principale ale poliției administrative este reprezentată de adoptarea deciziei, a măsurii individuale, ca rezultat al activității de control desfășurată de organele de control specializate asupra particularilor, persoane fizice ori juridice.

În literatura de specialitate<sup>1</sup> s-a apreciat că rezonanța psihologică a cuvântului control este foarte puternică, deoarece, în general, tuturor ne place mai mult să controlăm decât să fim controlați.

De-a lungul evoluției societății, problematica controlului a fost abordată diferențiat, în funcție de nivelul dezvoltării generale, în special de nivelul atins în capacitatea de conducere a societății.

În prima parte a lucrării am prezentat modul în care a evoluat activitatea de control pe măsura dezvoltării și perfecționării structurilor sociale, în raport de stadiul de organizare statală, observând creșterea complexității activității de control în evoluția sa istorică.

Cuvântul control derivă din „contre-rolle”, document de verificare a rolului, o lungă perioadă de timp termenul fiind utilizat pentru a desemna „verificarea contabilă”. Ulterior, termenul a fost utilizat în sensul de verificare a rezultatelor.

Noțiunea de control este definită în Dicționarul explicativ al Limbii Române ca fiind o analiză permanentă sau periodică a unei activități, a unei situații etc. pentru a urmări mersul ei și pentru a lua măsuri de îmbunătățire. Dicționarul asimilează aceeași noțiune cu cele de supraveghere continuă (morală sau materială); stăpânire, dominație.

În prezent, este unanim recunoscut faptul că organizarea și coordonarea oricărei activități economice sau sociale și, mai ales, perfecționarea acesteia, este condiționată de cunoașterea realității, de informarea precisă asupra activității concrete. Din acest punct de vedere controlul apare ca necesar, doar în acest mod putând fi verificate activitățile persoanelor fizice și juridice, conformitatea lor cu dispozițiile legale și luarea măsurilor pentru realizarea ordinii legale, în condițiile constatării încălcării acesteia.

Controlul poate fi definit ca fiind acțiunea de stabilire a exactității unor operațiuni materiale, care se efectuează anticipat executării acestora, concomitent sau la scurt interval

---

<sup>1</sup> A se vedea P. Vagu, G. Dumitru, *Știința conducerii*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1972, p. 440.

de la desfășurarea operațiunilor. Controlul constă în a verifica dacă totul a fost efectuat în conformitate cu programul fixat, după ordinele date și principiile stabilite.

De asemenea, poate fi considerată o acțiune de control, supravegherea sistematică și continuă a unei activități.

Controlul se poate exercita personal sau cu ajutorul unor aparate speciale de control.

Controlul reprezintă un mijloc de prevenire a faptelor ilegale, de identificare a deficiențelor și de stabilire a măsurilor necesare pentru restabilirea legalității.

Prin modul de organizare și exercitare, precum și prin modul și obiectivele ce le urmărește, identificăm, ca regulă generală, unele funcții ale controlului, și anume: funcția de evaluare, preventive, de documentare recuperatorie și o funcție pedagogică.

Funcția de evaluare cuprinde actele și operațiunile de estimare a situației de facto, comparativ cu cea de jure, realizările obținute în raport cu obiectivele și scopurile prestabilite. De asemenea, prin intermediul acestei funcții, pe lângă constatarea stării reale, se mai efectuează și o apreciere a performanțelor unei acțiuni economice, sociale, financiar contabile etc., precum și a unor entități organizate ca persoane juridice.

Funcția preventivă constă într-o serie de măsuri luate de către organele de control, în vederea evitării și eliminării unor fraude, unor activități ilegale etc., înainte de a se produce efectele negative ale acestora, prin identificarea și anularea cauzelor care le generează sau favorizează. Prin această acțiune, controlul are sarcina de a opri actele și operațiunile care nu sunt legale. În acest sens, acțiunea preventivă se manifestă înaintea emiterii actelor sau efectuării operațiunilor, astfel încât să se preîntâmpine eventualele prejudicii. Prin intermediul acestei funcții, pe lângă legalitatea actelor și operațiunilor se mai urmărește și oportunitatea, necesitatea și economicitatea acestora.

Funcția de documentare permite cunoașterea proceselor care au loc în activitatea controlată, a rezultatelor acestei activități, relevarea fraudelor ori a încălcării normelor legale și depistarea cauzelor acestora, precum și identificarea acțiunilor eficiente pentru a fi înlăturate.

Funcția recuperatorie evidențiază un aspect foarte important al controlului, deoarece ea nu se limitează la prevenirea și aprecierea stării de fapt, dar acționează și pentru descoperirea și recuperarea pagubelor, precum și pentru stabilirea, conform legii, a răspunderii juridice. Pentru recuperarea prejudiciilor constatate, organele de control au obligația de a stabili forma procedurală prin care urmează să se facă recuperarea, pentru stabilirea legalității.

Formele procedurale legale de recuperare pot fi: recuperarea pe calea executării silite, recuperarea pe calea răspunderii materiale reglementată de legislația muncii, precum și recuperarea pe calea acțiunii civile în justiție.

Funcția pedagogică permite acțiuni de educare a celor care au drepturi și obligații în cadrul domeniilor supuse controlului. Controlul, prin rezultatele sale, contribuie la formarea stării de normalitate în respectarea și aplicarea dispozițiilor legale pentru persoanele supuse controlului.

La rândul lor, persoanele care alcătuiesc corpul de control, prin nivelul de pregătire și atitudine civică, trebuie să reprezinte un model de comportament corect, dar și intransigent. Această funcție se realizează și în combaterea manifestărilor ilegale, prin depistarea și sancționarea lor cu fermitate. Publicitatea realizată în jurul acestor cazuri va contribui și va favoriza îndeplinirea corectă, în deplina legalitate a activităților în cadrul societății. Exercițarea într-un spirit de obiectivitate și legalitate a controlului, este în măsură să asigure