

Dumitru BREZOIANU

**AUTORITĂȚILE
ADMINISTRAȚIEI
PUBLICE**



Copyright © 2010, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
Editurii Pro Universitaria

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

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

BREZOIANU, DUMITRU

Autoritățile administrației publice / Dumitru

Brezoianu. – București : Pro Universitaria, 2010

Bibliogr.

ISBN 978-973-129-668-5

342.4(498)(075.8)

352/354(498)(075.8)

Capitolul I

GVERNUL

1. Natura juridică a Guvernului și scurt istoric

Guvernul este menționat în Constituție în Titlul III, intitulat „Autoritățile publice”. În Titlul III al Constituției există un capitol consacrat Guvernului (capitolul III) și un capitol consacrat Administrației publice (capitolul V).

Din această structură a Constituției s-ar putea crede că Guvernul și Administrația publică sunt entități separate, distincte.

Unii specialiști, pornind de la această structură a Constituției, consideră chiar că Guvernul și administrația publică sunt entități distincte, separate.

Dar în art. III alin. (1) din Constituție există o prevedere, și anume: „Guvernul și celelalte organe ale administrației publice” (s.n.).

Din această formulare se ajunge, în mod logic, la concluzia că și Guvernul face parte din sistemul organelor administrației publice, în cadrul căruia ocupă locul principal, în baza art. 102 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia, „Guvernul exercită conducerea generală a administrației publice”, ca organ suprem al acestui sistem.

Pe de altă parte, Guvernul este alcătuit din miniștri, care sunt conducătorii ministerelor. Or, ministerele, potrivit capitolului V, secțiunea I-a din Constituție, intitulată „Administrația publică centrală de specialitate”, sunt organe ale administrației publice.

Din moment ce Guvernul este alcătuit din miniștri, care sunt, totodată, conducătorii ministerelor, ca părți componente ale administrației publice, concluzia care se desprinde nu poate fi decât una singură, anume, Guvernul este și el un organ al administrației publice.

După părerea mea, în locul celor două capitole existente în prezent, cu Titlul III al Constituției ar trebui inclus un singur capitol intitulat „Administrația publică” și care să conțină următoarele secțiuni:

- Secțiunea 1 – Guvernul;
- Secțiunea 2 – Administrația publică centrală de specialitate;
- Secțiunea 3 - Prefectul
- Secțiunea 4 – Administrația publică locală.

Guvernul este autoritatea publică a puterii executive care asigură realizarea politicii interne și externe a țării

În realizarea acestei misiuni, Guvernul asigură funcționarea echilibrată și dezvoltarea sistemului național economic și social.

De asemenea, Guvernul trebuie să se preocupe de racordarea acestui sistem la sistemul economic mondial, dar în condițiile promovării intereselor naționale ale României.

Guvernul face parte din sistemul autorităților administrației publice, ca organ suprem al acestuia.

Guvernul își desfășoară activitatea potrivit Programului său de guvernare, aprobat de către Parlament, cooperând pentru îndeplinirea atribuțiilor sale cu organismele sociale interesate.

Prevederea din Constituție potrivit căreia Guvernul execută conducerea generală a administrației publice este parțial exactă, deoarece sunt organe ale administrației publice care nu se află sub conducerea Guvernului, de exemplu, autoritățile administrației publice locale, care beneficiază de autonomie funcțională.

De asemenea, sunt autoritățile administrative autonome care nu se află în subordinea Guvernului.

Așa încât, după părerea mea, prevederea corectă ar fi că Guvernul exercită conducerea generală a administrației publice centrale de specialitate, îndrumă și controlează administrația publică locală.

Izvoarele istorice ale Guvernului, ca autoritate publică, se regăsesc în perioada absolutismului, în așa-numitele „curia regis” (foștele consilii ale regelui), întâlnite în multe din țările Europei occidentale.

În Țările Române, izvoarele acestei instituții își au originea în „sfatul domnesc”, instituție politică caracteristică organizării feudale de pe teritoriul țării noastre.

În Țările Române, ministerele au fost create pentru prima dată prin Regulamentele Organice (1831 în Muntenia și 1832 în Moldova). Aceste instituții au căpătat însă rolul mai apropiat de ceea ce înseamnă ministerele din epoca noastră pe măsură ce, la nivelul administrației centrale, au început să se contureze departamentele, ca forme organizatorice ale statului, responsabile pentru administrarea unor domenii de activitate pe întreg teritoriul țării. Am putea spune chiar că mai întâi au fost create ministerele, conduse de miniștri care au funcționat ca atare, fără ca ei să alcătuiască Guvernul.

Constituția din 1864, fără să prevadă o reglementare amănunțită a Guvernului, cuprindea un capitol distinct intitulat „Despre domn și miniștri”, în care se stipula că miniștrii erau numiți, revocați sau trimiși în judecată de către Domn.

Constituția din anul 1923 a cuprins mai multe referiri în legătură cu Guvernul, precizând că „Guvernul exercită puterea executivă în numele Regelui” și că „miniștrii alcătuiesc Consiliul de Miniștri, care este prezidat, cu titlu de președinte al acestuia, de către acela care a fost însărcinat de Rege cu formarea Guvernului”. Rezultă deci, că textele constituționale din acea vreme foloseau atât noțiunea de Consiliu de Miniștri, cât și cea de Guvern¹.

Prin Constituția din anul 1938 s-a instaurat dictatura regală, puterea executivă exercitându-se, în numele Regelui, de către miniștri. Aceștia răspundeau politic numai față de Rege și alcătuiau Consiliul de Miniștri.

În această perioadă, Guvernul pregnant în timpul dictaturii militaro-fasciste, când Constituția a fost suspendată, investindu-se cu puteri depline președintele Consiliului de Miniștri.

După 23 august 1944, prin Decretul nr. 1626/1944, completat cu Decretul nr. 1849/1944, cele mai multe din prevederile Constituției din 1923 au fost repuse în vigoare, Consiliul de Miniștri având principalul rol politic al țării. În anumite perioade, Consiliul de Miniștri a exercitat și atribuții de ordin legislativ, fiind transformat într-un organ suprem al puterii de stat.

Prin Constituția din anul 1948, Guvernul, sub denumirea de Consiliu de Miniștri, era definit ca „organ suprem executiv și administrativ al Republicii Populare Române”, compus din „președintele Consiliului de Miniștri, din unul sau mai mulți vicepreședinți și din miniștri care, împreună, alcătuiesc Consiliul de Miniștri”. Din redactarea acestor dispoziții constituționale rezultă că legiuitorul constituant din acea vreme a înțeles să pună semn de egalitate între Guvern și Consiliul de Miniștri, precum și între președintele Consiliului de Miniștri și primul-ministru.

¹ V. și Antonie Iorgovan *Tratat de drept administrativ*, vol. I., ed. All Beck, București 2001, pag. 340.

Potrivit Constituției, Consiliului de Miniștri a căpătat un rol deosebit în conducerea și planificarea economiei, trăsătură esențială și specifică statului bazat pe proprietatea colectivă și dirijism economic¹.

Constituția din anul 1952 cuprindea un capitol distinct intitulat „Organele administrației de stat ale Republicii Populare Române”. Din punct de vedere al terminologiei, dispozițiile constituționale utilizau noțiunea de Consiliu de Miniștri, precizând expres cine mai intra în compunerea acestuia în afară de președinte, vicepreședinte și miniștri.

Referitor la natura juridică a Consiliului de Miniștri, Constituția l-a calificat ca „organ suprem executiv și de dispoziție al puterii de stat”.

Potrivit Constituției din anul 1965, Consiliul de Miniștri era „organ suprem al administrației de stat”, asigurând, „conducerea generală a activității executive pe întreg teritoriul țării”. Prin atribuțiile sale, Consiliul de Miniștri era condus de șeful statului.

După evenimentele din Decembrie 1989, prin Proclamația către țară din 22 decembrie 1989, s-au dizolvat structurile de putere existente la acea dată, Guvernul a fost demis, întreaga putere de stat fiind preluată de Consiliul Frontului Salvării Naționale.

În perioada postdecembristă, primele dispoziții cu privire la Guvern se găsesc în Decretul - Lege nr. 2/1989 privind constituirea, organizarea și funcționarea Consiliului Frontului Salvării Naționale (prima structură organizatorică cu atribuții de legiferare, iar după câteva zile a fost adoptat Decretul - Lege nr. 10/1989 prima reglementare de după Decembrie 1989 referitoare la constituirea, organizarea și funcționarea Guvernului. Aceste reglementări au rămas în vigoare până în decembrie 1990 când a fost adoptată Legea nr. 37 privind organizarea și funcționarea Guvernului. În luna aprilie 2001 a fost adoptată Legea nr. 90 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, care a abrogat vechea reglementare în materie.

Ulterior au fost adoptate o serie de acte normative, în general, hotărâri ale Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor.

¹ **Mircea Preda, Benonica Vasilescu, *Drept administrativ***, Partea specială, Ed. Lumina Lex, București, 2006.

2. Alegerea Guvernului și componența acestuia

Președintele României propune un candidat pentru funcția de prim-ministru, după consultarea partidului majoritar în Parlament, iar dacă nu există un astfel de partid, cu partidele reprezentate în Parlament, pentru ca astfel, să se asigure sprijinul parlamentar pentru viitorul Guvern. În anumite perioade, Consiliul de Miniștri a exercitat și atribuții de ordin legislativ, fiind transformat într-un organ suprem al puterii de stat.

Candidatul pentru funcția de prim-ministru va cere, în termen de 10 zile de la desemnarea de către Președintele României, votul de încredere al Parlamentului asupra Programului de guvernare, precum și a listei Guvernului.

Programul și lista Guvernului se dezbate într-o ședință a Parlamentului.

Parlamentul acordă încredere Guvernului cu votul majorității membrilor săi. Președintele României numește Guvernul, prin decret, pe baza votului de încredere acordat de Parlament.

Primul-ministru și ceilalți membri ai Guvernului depun, în mod individual, în fața Președintelui României, jurământul de credință, având același conținut ca și jurământul Președintelui României.

Guvernul în întregul său și fiecare membru în parte își exercită mandatul începând cu data depunerii jurământului.

Poate fi membru al Guvernului cel care îndeplinește următoarele condiții:

1. este cetățean român;
2. domiciliază în România;
3. beneficiază de drepturi electorale;
4. nu a suferit condamnări penale;
5. nu se află într-o situație de incompatibilitate.

Compunerea Guvernului este diferită de la un Guvern la altul, deoarece Constituția face posibilă această diversitate.

Potrivit art. 102 alin. (3) din Constituție, Guvernul este alcătuit din:

- primul-ministru;

- miniștri;

alți membri stabiliți prin lege organică ca de exemplu:

- viceprim – ministru

- miniștri de stat pentru coordonarea activității unor ministere;

- miniștri-delegați, având însărcinări speciale și care au făcut parte din lista Guvernului care a primit votul de încredere din partea Parlamentului.

Nu poate fi membru al Guvernului cel care se află în una dintre următoarele situații de incompatibilitate:

1. exercită alte funcții publice de autoritate, cu excepția funcției de membru al Parlamentului.

În Constituție nu se precizează ce se înțelege printr-o funcție publică de autoritate.

Formularea din Constituție, după părerea mea, este prea vagă și poate genera interpretări și puncte de vedere diferite

În practică au apărut numeroase discuții în legătură cu semnificația expresiei „funcții publice de autoritate”, interesând îndeosebi dacă intră aici funcții din „consiliile de administrație” ale societăților cu capital de stat, funcțiile de consilieri locali, funcțiile didactice, funcțiile de directori la edituri și la diferite publicații. S-a ajuns la formularea unui criteriu general orice funcție de conducere din organele administrative ca o funcție publică de autoritate, incompatibilă cu funcția de membru al Guvernului. De asemenea, intră în această sferă funcțiile de conducere ale diferitelor servicii publice administrative, cum ar fi funcțiile de conducere a serviciilor publice din învățământ (rector, decan etc.) din sănătate (director de spital, director de policlinică), nu însă și funcția de specialist într-un asemenea serviciu public (profesor la facultate, medic la spital, cercetător la institut, redactor la o editură, redactor la o revistă etc.). Sunt, de asemenea, funcții publice de autoritate cele de consilieri locali și județeni (consiliile locale și cele județene fiind autorități ale administrației locale autonome), precum și orice funcție, aleasă sau numită, cu caracter public, prin care se execută legile, putându-se utiliza mijloace de coercițiune și sancțiuni statală.

Legea nr. 161/2003 a introdus reglementări, care să asigure existența legală a unei funcții publice de autoritate, prevăzute în dispozițiile referitoare la conflictul de interese.

Conform art. 70 din Titlul IV al acestei legi, prin conflict de interese se înțelege situația în care persoana care exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative.

Ca principii care stau la baza prevenirii conflictelor de interese, legea enumera: imparțialitatea, integritatea, transparența deciziei și supremația interesului public.

Pentru respectarea acestor norme imperative, membrii Guvernului sunt obligați să nu emită un act administrativ sau să încheie un act juridic ori să nu ia sau să nu participe la luarea unei decizii în exercitarea funcției publice de autoritate, care produce un folos material pentru sine sau pentru soțul ori rudele sale de gradul I.

Sanțiunea actelor administrative încheiate cu încălcarea acestor obligații legale este nulitatea absolută.

Cu privire la fapta săvârșită de respectivele persoane prin încălcarea obligațiilor referitoare la conflictul de interese, aceasta constituie abatere administrativă, dacă ea nu este, potrivit legii, o faptă mai gravă.

Competența de verificare a sesizărilor privind încălcarea obligațiilor referitoare la conflictul de interese aparține potrivit legii, Corpului de control al primului ministru.

Rezultatul verificărilor efectuate se prezintă primului-ministru care, prin decizie, dispune măsurile ce se impun.

Dacă în urma verificărilor rezultă că cel în cauză a realizat foloase materiale prin săvârșirea abaterii administrative, primul-ministru dispune, după caz, sesizarea organelor de urmărire penală competente sau a comisiilor de cercetare a averii, constituite potrivit Legii 115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici.

Decizia primului-ministru poate fi atacată la Curtea de Apel București - Secția de contencios administrativ, în termen de 15 zile de la comunicare, a cărei hotărâre este definitivă.

Hotărârea judecătorească irevocabilă sau, după caz, decizia primului-ministru, neatacată în termenul legal, se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Persoana care a săvârșit o astfel de abatere administrativă este decăzută din dreptul de a mai exercita o funcție publică pentru o perioadă de 3 ani de la data publicării hotărârii judecătorești sau, după caz, a deciziei primului-ministru.

De asemenea, nu poate fi membru al Guvernului cel care:

1. exercită o funcție de reprezentare profesională salarizată la o organizație cu scop comercial;

2. exercită funcția de președinte, vicepreședinte, director, membru al consiliului de administrație, secretar, cenzor, reprezentant al statului în adunările generale la societățile comerciale, la băncile, alte instituții de credit, societăți de asigurare, precum și la instituțiile publice;

3. exercită funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale;

4. are calitatea de membru al unui grup de interes economic;

5. are calitatea de comerciant persoană fizică;

6. exercită funcția publică încredințată de un stat străin, cu excepția celor prevăzute în tratatele internaționale la care România este parte.

În mod excepțional, Guvernul poate aproba participarea membrilor Guvernului la societățile comerciale și instituțiile publice în cazul în care un interes public impune aceasta.

Membrii Guvernului pot exercita activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice.

Membrii Guvernului sunt obligați să nu încheie niciun act juridic în exercitarea funcției lor de autoritate, care ar produce un folos material pentru sine, pentru soțul sau rudele de gradul I, deci când intervine un conflict de interese, când membrul Guvernului are un interes personal patrimonial, așa cum am arătat anterior.

Starea de incompatibilitate este constatată de către primul-ministru, care, în urma concluziilor la care ajunge va dispune și adoptarea măsurilor necesare pentru încetarea acesteia.

În legătură cu aceste condiții se ridică următoarea problemă:

Astfel, se prevede că un membru al Guvernului poate fi, în același timp, membru al Parlamentului.

Guvernul este „autoritatea publică a puterii executive”, potrivit Constituției, iar Parlamentul, ca unic organ legiuitor, este autoritatea publică a puterii legislative.

Dacă un membru al Guvernului poate fi, concomitent, membru al Parlamentului,, înseamnă că face parte din organele a două puteri diferite. Se încalcă, astfel, una din condițiile fundamentale ale principiului separației puterilor în stat, potrivit căreia una și aceeași persoană nu poate face parte, simultan, din organele a două puteri.