



Legalitate – oportunitate, raportul dintre acestea în actul administrativ și identificarea factorilor de risc în vederea asigurării bunei administrări – LOABUN

Motto:

„Doing what's right isn't the problem. It's knowing what's right.”

„Problema nu este a face ceea ce este bine. Aceasta este a ști ceea ce este bine”

Lyndon B. Johnson

Această lucrare - ghid a fost realizat în cadrul proiectului LOABUN - „Legalitate – oportunitate, raportul dintre acestea în actul administrativ și identificarea factorilor de risc în vederea asigurării bunei administrări”, proiect câștigat și derulat în cadrul Competiției 2018 – „Granturi pentru echipe interdisciplinare” lansat de Universitatea Transilvania din Brașov.



Cuprins:

Motivare	p. 3
Capitolul I Precizări preliminare. Concepte juridice în raportul legalitate - oportunitate	p. 11
a) Buna guvernare și buna administrare	p. 16
b) Interesul legitim public și interesul legitim privat	p. 31
Capitolul II Legalitate și oportunitate în administrația publică	p. 41
Capitolul III Principiul proporționalității și utilitatea sa în activitatea administrației publice	p. 48
Capitolul IV Factorii de risc pentru raportul dintre legalitate-oportunitate	p. 71
Capitolul V Propuneri pentru gestionarea optimă a raportului dintre legalitate-oportunitate în actul administrativ și asigurarea unei bune administrări	p. 81
Bibliografie	p. 89



MOTIVARE*

Prin art. 1 alin. (3), Constituţia României, republicată, consacră inclusiv principiul fundamental al statului de drept ce s-ar traduce, în aparenţă doar cel mai simplu, prin domnia legii care „implică subordonarea statului faţă de drept, asigurarea acelor mijloace care să permită dreptului să cenzureze opţiunile politice şi, în acest cadru să pondereze eventualele tendinţe abuzive, discreţionare ale structurilor etatice”¹. De altfel consacrarea constituţională a acestui principiu răspunde inclusiv imperativelor internaţionale şi europene formulate în acest sens de organizaţii internaţionale şi regionale din care România face parte. Astfel, printr-o Rezoluţie din 2005, Adunarea Generală a ONU a recunoscut necesitatea reglementării şi a punerii în aplicare a supremaţiei legii, a „domniei” acesteia atât la nivel internaţional, cât şi la nivel naţional². De asemenea, la nivelul Uniunii Europene, prin chiar Preambulul TUE, precum şi prin art. 2 al acestuia, se afirmă că atât statele membre, cât şi Uniunea însăşi se întemeiază şi pe valorile statului de drept³.

Statul de drept presupune, aşadar, pe de o parte, principiul legalităţii, fără a se reduce la acesta, iar, pe de altă parte, permite administraţiei publice, implicit celei locale să-şi exercite puterea discreţionară, anume „acea marjă de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorităţi astfel ca, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acţiune în limitele competenţei sale”⁴. Iată, însă, că această putere discreţionară, sau drept de apreciere, sau oportunitate, cum mai este denumită în literatura de specialitate, nu este nelimitată, „cenzurarea” acesteia putând interveni atunci când este afectată chiar legalitatea şi când, practic, se acţionează cu exces de putere, nemaiputându-se vorbi despre o bună administrare.

¹ Decizia Curţii Constituţionale a României nr. 70/2000 referitoare la excepţie de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. IV pct.7 din Ordonanţa Guvernului nr. 18/1994 privind măsuri pentru întărirea disciplinei financiare a agenţilor economici, aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 12/1995, publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 334 din 19 iulie 2000.

² A/RES/90/1 Resolution adopted by General Assembly 60/1. 2005 World Summit Outcome, aceasta poate fi consultată la:
http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf.

³ Tratatul privind Uniunea Europeană, versiunea consolidată, JOUE C 326, 26/10/2012, acesta poate fi consultat la:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=RO>.

⁴ Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, Editura C. H. Beck, Bucureşti, 2014, p. 11.



Pe de altă parte, separația și echilibrul puterilor este unul dintre principiile fundamentale care stă la baza oricărui stat de drept contemporan. De altfel acesta este consacrat, *expressis verbis*, și de Constituția României, republicată, prin prevederile art. 1 alin. (4). Recunoașterea acestui principiu nu presupune că autoritățile administrației publice trebuie să aibă o conduită rigidă, că nu le este permis a deține și a exercita o putere discreționară, un drept de apreciere. Însă exercitarea unei astfel de puteri sau drept trebuie să se facă în limitele acestui principiu, precum și, implicit, a principiului legalității, astfel precum am menționat în cele de mai sus. Tendința actuală a oricărei autorități, așadar și a celor din sfera administrației publice, este de a forța limitele puterii discreționare de care dispune, or o astfel de atitudine ar putea afecta funcționarea corectă, constituțională a statului de drept.⁵

Așadar, raportându-ne, pentru început doar la principii fundamentale ale statului de drept, observăm că legiuitorul conturează un cadru constituțional și legal în care administrația publică să se poată manifesta exercitându-și puterea discreționară, dar în același timp îi impune să se încadreze în anumite limite pe care i le impune tot prin legislație sau pe care încearcă să i le impună.

Pornind de la premisele expuse în cele ce preced, ne-am propus să identificăm un cadru necesar pentru a facilita autorităților administrației publice locale și structurilor (instituții, regii autonome, societăți comerciale, etc.) subordonate sau aflate în coordonarea acestora, precum și angajaților acestora, dar și situații limită care fragilizează raportul dintre legalitate – oportunitate, precum și a factori de risc care generează astfel de situații pentru a fi prevenite în vederea dezvoltării unei bune administrări.

În acest demers, am considerat oportun a identifica, la nivel constituțional și legal, inclusiv prin raportare la legislația internațională, europeană, respectiv națională a altor state, a conceptelor principale cu care se operează, anume: legalitate, oportunitate, bună administrare, precum și a celor secundari, precum: imparțialitate, obiectivitate, transparentă decizională, interes legitim public, interes legitim privat. Necesitatea unui astfel de demers a fost determinată de faptul că, spre exemplu, inexistența în legislația națională, mai precis în Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare, sau în Codul

⁵ Oana Șaramet, *Separation and balance of power and discretionary power in public administration*, Juridical Tribune, Volume 8, Issue 2, June 2018, p. 447, accesibil la: <http://oaji.net/articles/2017/5275-1533065933.pdf>.



administrativ⁶, a unui text privind semnificația acestui termen juridic – oportunitate, cu diferitele variante lingvistice folosite astfel precum am menționat în cele ce preced, a permis formularea, de către literatura de specialitate, a unor opinii diverse, chiar contradictorii.

Astfel, în prezent, sunt conturate două puncte de vedere diferite. Unul dintre acestea este cel susținut de Școala de la București potrivit căruia oportunitatea este ea însăși o condiție de legalitate motiv pentru care „judecătorul de contencios administrativ are dreptul să verifice dacă administrația publică nu a acționat abuziv, contrar interesului public, așa cum rezultă din legea pe care se întemeiază actul administrativ atacat”⁷. Cel de-al doilea este cel avut în vedere de Școala de la Cluj potrivit căruia oportunitatea este o condiție distinctă de legalitate care ar trebui să fie respectată de actul administrativ pentru ca acesta să fie valabil astfel că „în ce privește controlul îndeplinit de instanțele judecătorești, regula este că acestea pot controla numai legalitatea actelor administrative, nu și oportunitatea lor”⁸. Pe de altă parte, cum Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, prin art. 2 lit .n), explică semnificația termenului de exces 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, pe cale de interpretare s-ar putea deduce ce a înțeles legiuitorul primar prin oportunitate – drept de apreciere, precum o numește acesta. Astfel s-a creat un minim cadru ce ar trebui respectat de către autoritatea administrației publice pentru a nu depăși limitele generic stabilite ale oportunității, respectiv ce permite interpretarea și soluționarea aspectelor de oportunitate, de la caz la caz, de către instanța de contencios administrativ. Astfel, instanțele de judecată au apreciat că „norma permisivă, în dreptul administrativ, exprimă puterea discreționară dată autorității de a acționa sau nu, libertatea de apreciere de a acționa într-un sens sau altul, ceea ce

⁶ Codul administrativ a fost adoptat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 care a fost publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019. Deși, în data de 28 august 2019, Avocatul Poporului, în virtutea atribuțiilor sale constituționale și legale, a sesizat Curtea Constituțională a României, pe calea excepției de neconstituționalitate, apreciind, în esență, că această ordonanță de urgență contravine art. 115 alin. (4) din Constituției, deoarece nu corespunde exigențelor acesteia privind delegarea legislativă, astfel precum a fost dezvoltată prin jurisprudența Curții Constituționale, dar și prevederilor constituționale ale art. 69 privind mandatul reprezentativ, ale art. 109 referitoare la răspunderea membrilor Guvernului și ale art. 111 alin. (1) privind controlul parlamentar al activității Guvernului, precum și prevederilor art. 115 alin. (6), întrucât afectează regimul instituțiilor fundamentale ale statului (Guvernul), până la această dată Curtea Constituțională nu s-a pronunțat. În consecință, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ este în vigoare, în conformitate cu prevederile art. 597.

⁷ Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura All Beck, București, 2005, p. 48.

⁸ Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Hamangiu, București, 2009, p. 337.



nu echivalează cu faptul că această putere poate fi utilizată abuziv, fără justificări legale ale opţiunii sale. A accepta contrariul ar însemna acceptarea excesului de putere fără niciun control al activităţii administraţiei, ceea ce este nepermis într-un stat de drept...⁹.

De asemenea, am apreciat necesar a identifica unele criterii pentru a determina raportul dintre legalitate şi oportunitate, pentru a delimita între legalitate şi oportunitate, mai ales a unor criterii de apreciere a oportunităţii. Identificarea acestora a fost determinată de modalitatea diferită de apreciere a unui act administrativ, anume obiectivitate, cât priveşte legalitatea unui act administrativ, spre deosebire de subiectivitate referitor la oportunitatea unui astfel de act. Astfel, legalitatea unui act administrativ poate fi verificată prin raportare la următoarele „condiţii generale: actul este emis în conformitate cu dispoziţiile constituţionale, cu legile adoptate de Parlament şi cu toate actele normative cu forţă juridică superioară; actul este emis de autoritatea competentă şi în limitele competenţei sale; şi actul este emis în forma şi prin procedura prevăzută de lege”¹⁰.

Pe când oportunitatea, deşi limitele de care „beneficiază autorităţile administraţiei publice cu ocazia elaborării actelor administrative sunt determinate chiar de lege şi celelalte acte normative pe care trebuie să le aplice”¹¹, va fi dimensionată, de la caz la caz, raport la actul normativ sau actele normative în aplicarea cărora se emite acel act normativ. Doctrina juridică a indicat criterii de apreciere a oportunităţii ce ar trebui avute în vedere, precum: momentul cel mai potrivit în care se adoptă un act administrativ, condiţiile concrete în care urmează să se aplice un act administrativ, conformitatea cu scopul legii, specificitatea condiţiilor de muncă dintr-o anumită zonă, valorile cutumiare existente, nevoile reale ale unei unităţi administrativ-teritoriale¹². De asemenea, instanţele de contencios administrativ au apreciat că „în analiza excesului de putere nu poate fi ignorată ideea că în raporturile de drept administrativ primează interesul public, ce vizează ordinea de drept şi democraţia constituţională, garantarea drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, precum şi realizarea

⁹ ÎCCJ; s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3359 din 30 mai 2005, nepublicată, citată în: Gabriela Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ. Comentată şi adnotată*, Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 110.

¹⁰ Alexandru-Sorin Ciobanu, Florin Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciţii practice pentru activitatea de seminar*, partea a II-a, Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 46.

¹¹ Rodica Narcisa Petrescu, op. cit., p. 337.

¹² A se vedea: Rodica Narcisa Petrescu, op. cit., p. 336; Alexandru-Sorin Ciobanu, Florin Coman-Kund, op. cit., p. 45; Verginia Vedinaş, *Drept administrativ*, Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2007, p. 86 şi urm.



competențelor autorităților publice”¹³, sau „dreptul de apreciere nu echivalează însă cu posibilitatea de a acționa abuziv, arbitrar, fără justificări legale și în afara oricărui control, exercitarea lui fiind supusă principiului proporționalității, care impune respectarea unui echilibru rezonabil între interesul public pe care autoritatea are obligația să îl îndeplinească și drepturile sau interesele legitime private ce pot fi lezate prin conduita administrației”¹⁴.

Curtea Constituțională a României a subliniat, prin deciziile sale, faptul că aprecierea legalității și/sau a oportunității unui act administrativ, după caz, intră în sarcina autorităților administrației publice, respectiv a instanțelor de contencios administrativ, aplicabilă fiind legislația contenciosului administrativ, și nu cea a altor ramuri de drept. Astfel, prin Decizia Curții Constituționale a României nr. 68/2017¹⁵, constatând existența unui astfel de conflict, a apreciat la pct. 89, printre altele că „aprecierea oportunității adoptării unei ordonanțe de urgență (act administrativ, s.n.), sub aspectul deciziei legiferării, constituie un atribut exclusiv al legiuitorului delegat, care poate fi cenzurat doar în condițiile prevăzute expres de Constituție, respectiv doar pe calea controlului parlamentar, exercitat potrivit art. 115 alin. (5) din Constituție.” De asemenea, prin Decizia Curții Constituționale a României nr. 757/2017¹⁶, constatând că nu există un astfel de conflict, Curtea a apreciat în dispozitivul deciziei sale, precum și la pct. 79 și 80, printre altele, că „în principiu, competența cercetării legalității actelor administrative aparține instanței de contencios administrativ și numai cu titlu incidental acestea pot fi cercetate de instanța care judecă în materie penală în măsura în care în cauză este adusă o acuzație în materie penală cu privire la acte/fapte săvârșite în legătură cu emiterea actului respectiv.” Practic este necesar a fi respectat „principiul comportamentului loial dintre autoritățile și instituțiile publice ...[care] se exprimă prin respectarea prezumției de legalitate a actului administrativ emis.” Iar cât privește aprecierea oportunității, Curtea a apreciat că „dacă legea permite realizarea unei anumite operațiuni administrative în sensul în care o lasă în marja de

¹³ ÎCCJ; s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3800 din 2 noiembrie 2006, nepublicată, citată în: Gabriela Bogasiu, op. cit., p. 111.

¹⁴ ÎCCJ; s. cont. adm. fisc., dec. nr. 807 din 16 februarie 2012, citată în: Gabriela Bogasiu, op. cit., p. 113.

¹⁵ Decizia Curții Constituționale a României nr. 68/2017 referitoare la cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvernul României și Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție, cerere formulată de Președintele Senatului, publicată în M. Of., Partea I, nr. 181 din 14.03.2017.

¹⁶ Decizia Curții Constituționale a României nr. 757/2017 referitoare la cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvernul României, pe de o parte, și Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Direcția Națională Anticorupție, pe de altă parte, publicată în M. Of., Partea I, nr. 33 din 15.01.2018.



apreciere a organului administrativ, nu poate fi pusă în discuție cenzurarea oportunității aprecierii acestuia din urmă”, însă Curtea a reținut că „revine instanței judecătorești competența de a verifica dacă acuzația în materie penală vizează acte/fapte care țin de oportunitate ori împrejurările și circumstanțele emiterii actului administrativ individual.”

Fragilitatea raportului dintre legalitate și oportunitate este cauzată de o serie de factori de risc precum cei economici, financiari, sociali, psihologici, morali, de etică profesională, care, alături de identificarea unui cadru necesar pentru implementarea la nivelul autorităților administrației publice locale a principiilor general recunoscute pentru a governa administrația în vederea asigurării unei bune administrări, am apreciat că necesită a fi analizate.

După cum se știe, printr-o serie de documente, precum Rezoluția Parlamentului European din 15 ianuarie 2013 conținând recomandări adresate Comisiei Europene privind dreptul de procedură administrativă a Uniunii Europene [2012/2024 (INL)]¹⁷, sau Codul European al Bunei Conduite Administrative, elaborat de Ombudsman-ul European¹⁸ sunt identificate aceste principii (legalitate, proporționalitate, imparțialitate, spre exemplu) și se recomandă impunerea acestora la nivelul administrației.

A descoperi un tipar de comportament al autorităților publice, așadar inclusiv al administrației publice, prin care acestea să asigure în mod constant și permanent o bună administrare cu respectarea principiului legalității și fără a depăși limitele de apreciere permise în contextul recunoașterii unei puteri discreționare, este un demers interesant prin care pot fi clarificate o serie de aspecte ale acestei problematice, dar care nu se va putea finaliza cu identificarea unui astfel de tipar unanim acceptat de practicieni și teoreticieni dreptului. Cu toate acestea, apreciem că este posibilă identificarea unui set de propuneri de bune practici ce ar trebui respectate la nivelul autorităților administrației publice locale în vederea prevenirii riscurilor și situațiilor care afectează negativ raportul dintre legalitate și oportunitate în activitatea acestora.

În cercetare aspectelor menționate în cele ce preced am utilizat mai multe metode, precum metoda pluridisciplinară, metoda comparativă, metoda sociologică, metoda empirică, metoda experimentală, metoda sistemică, alegerea acestora fiind determinată

¹⁷ A se vedea: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+VO//RO#BKMD-4>, data ultimei accesări: 12.10.2019.

¹⁸ A se vedea: <https://www.ombudsman.europa.eu/ro/resources/code.faces#/page/1>, data ultimei accesări: 12.10.2019.



de conţinutul complex al conceptelor analizate, de contextul în care acestea trebuie analizate și care excede dreptului.

Astfel, legalitatea și oportunitatea unui act administrativ nu pot fi privite doar din punct de vedere juridic. De altfel, răspunderea juridică își are originea în conceptul de responsabilitate, concept construit și explicat de științele sociale, precum sociologia. În consecință, o abordare pluridisciplinară a temei de cercetare propuse este mai mult decât necesară, mai ales pentru a identifica factorii de risc care pot contribui la „defectarea” raportului dintre legalitate și oportunitate. Identificarea criteriilor în funcție de care poate fi analizată oportunitatea presupune, de asemenea, și o analiză sociologică. Pe de altă parte, în activitatea specifică concretizată prin elaborarea unui act administrativ, autoritățile administrației publice locale nu se limitează exclusiv la aplicarea reglementărilor legale din domeniul dreptului administrativ, coroborarea prevederilor din diferite acte normative încadrabile în diferite ramuri de drept este o constantă a activității emitentului unui act administrativ. Mai mult decât atât, limitele contenciosului administrativ au fost întinse la maxim în ultima perioadă, autorități din alte zone ale dreptului au încercat a aprecia juridic legalitatea sau/și, după caz, oportunitatea unui act administrativ. În acest context, constituirea unei echipe interdisciplinare, precum și folosirea acestei metode sunt mai mult decât necesare în cercetarea acestei teme.

De asemenea, se afirmă în drept că orice raport juridic este un raport social reglementat printr-o normă juridică, reciproca nefiind valabilă. Oricum pentru a fi viabil, aplicabil, dreptul trebuie să fie creat ținându-se cont de unul dintre factorii săi de configurare – cadrul social-politic. Cercetarea unor instituții juridice, precum este actul administrativ, a unor noțiuni, principii juridice, precum sunt legalitatea, oportunitatea trebuie să pornească de la înțelegerea contextului social în care acestea sunt construite juridic pentru a înțelege cum, de ce au fost astfel construite, care sunt factorii sociali care au fost sau nu avuți în vedere, care au apărut recent și care au impus și impun modificări în domeniul de interes al proiectului.

Pe de altă parte, dreptul nu poate și nici nu trebuie să fie creat abstract, o serie de factori, inclusiv cei sociali, cei europeni, cei internaționali contribuie la configurarea acestuia obligându-ne astfel a cerceta raportul legalitate-oportunitate în actul administrativ în ansamblul său, luând în considerare toți factorii de risc, nu doar cei cu natură juridică, care pot influența acest raport. De asemenea, vorbim despre un sistem unitar de drept, în consecință a identifica legalitatea, oportunitatea, raportul dintre acestea, influențele acestuia asupra actului administrativ, răspunderea ce se poate naște când limitele legalității sau oportunității sunt depășite presupune



**Universitatea
Transilvania
din Brașov**

Bulevardul Eroilor 29
500036 – Brașov
Tel./fax: +40 268.410.525 | +40 268.412.088
info@unitbv.ro | www.unitbv.ro

o analiză de ansamblu prin raportare și la alte ramuri de drept, nu doar la cea a dreptului administrativ.



CAPITOLUL I

Precizări preliminare. Concepte juridice în raportul legalitate – oportunitate*

Deşi consacrată expres prin prevederi constituţionale, astfel precum este, spre exemplu, în cazul României¹⁹, sau al Portugaliei²⁰, sau al Africii de Sud²¹, sau a Estoniei²², sau posibilă a fi dedusă pe cale de interpretare din prevederile constituţionale, astfel precum este cazul Sloveniei²³, sau al Coreei de Sud²⁴, sau al Argentinei²⁵, separaţia şi echilibrul puterilor în stat,

¹⁹ Conform art. 1 alin. (4) din Constituţia României, republicată, „statul se organizează potrivit principiului separaţiei şi echilibrului puterilor – legislativă, executivă şi judecătorească – în cadrul democraţiei constituţionale”. Constituţia României, republicată, este disponibilă online la adresa: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339>, data ultimei accesări: 20.04.2018.

²⁰ Prevederile constituţionale portugheze ale art. 2 coroborate cu cele ale art. 111 prevăd că statul se bazează pe separaţia şi interdependenţa puterilor pentru a realiza o democraţie economică, socială şi culturală şi pentru a consolida democraţia participativă, nici un organ neputând exercita puterea suverană, precum nici un organ prin care se exercită autonomia regională sau o autoritate locală nu pot să-şi delege atribuţiile unor alte organe, cu excepţia situaţiilor şi în condiţiile prevăzute expres de Constituţie sau de legi. Constituţia Portugaliei este disponibilă online la adresa: https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005?lang=en, data ultimei accesări: 20.04.2018.

²¹ Potrivit art. 40 alin. (1) şi (2) din Constituţia Africii de Sud, în această republică, autorităţile care exercită puterea suverană vor fi distincte şi interdependente, guvernarea fiind organizată la nivel naţional, regional şi local, şi fiind, de asemenea, distincte, interdependente şi bazate pe relaţionare reciprocă. Această constituţie este disponibilă online la adresa: https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012?lang=en, data ultimei accesări: 20.04.2018.

²² Potrivit art. 4 din Constituţia Estoniei, „activităţile Parlamentului, ale Preşedintelui, ale Guvernului Republicii şi ale instanţelor sunt organizate în conformitate cu principiul separaţiei puterilor şi al echilibrului puterilor”. Această constituţie este disponibilă online la adresa: https://www.constituteproject.org/constitution/Estonia_2015?lang=en, data ultimei accesări: 20.04.2018.

²³ Această constituţie, prin art. 116 şi următoarele, consacră un capitol întreg organizării statului, fiind evident că la baza acestei organizări stă principiul separaţiei şi echilibrului puterilor în stat luând în considerare faptul că identificarea şi construirea constituţională a celor trei – legislativă, executivă şi judecătorească – se face cu respectarea ordinii clasice a acestora, astfel precum am amintit chiar anterior, fiind consacrate şi raporturile care se stabilesc între acestea, precum şi modalităţile de control reciproc deţinute de fiecare dintre acestea. Constituţia Sloveniei este disponibilă online la adresa: https://www.constituteproject.org/constitution/Slovenia_2013?lang=en, data ultimei accesări: 20.04.2018.

²⁴ Nici această constituţie nu prevede expres principiul separaţiei şi echilibrului puterilor în stat, însă începând cu art. 40 reglementează autorităţile care exercită aceste puteri, începând cu puterea legislativă, exercitată de Adunarea Naţională, continuând cu cea executivă, exercitată de Preşedintele Republicii împreună cu prim-ministru şi membrii Consiliului de Stat, în principal, şi încheind cu puterea judecătorească, exercitată de instanţele de judecată, fiind astfel respectată ordinea clasică a acestor puteri, fiind reglementate şi mecanismele şi pârgurile constituţionale prin care se limitează reciproc, colaborând şi controlându-re reciproc. Constituţia Coreei de Sud (Republica Coreea) este disponibilă online la adresa: https://www.constituteproject.org/constitution/Republic_of_Korea_1987?lang=en, data ultimei accesări: 20.04.2018



principiu fundamental ce stă la baza organizării și funcționării oricărui stat democratic, oricărui stat de drept din prezent, este, în același timp și în mod paradoxal, contestată²⁶ sau chiar negată²⁷ uneori.

De-a lungul timpului, doctrina a reevaluat acest principiu și a constatat că mai multe elemente, apărute ulterior construirii lui în varianta sa modernă de către Montesquieu²⁸, „care a creat teoria normativă astfel precum este cunoscută astăzi”²⁹, i-au influențat conținutul.

Într-adevăr la momentul fundamentării moderne a acestei teorii nu se putea vorbi despre partidele politice și rolul acestora în exprimarea de către cetățeni a unor opțiuni politice și, implicit, a unora dintre autoritățile publice, precum parlament, șef de stat, guvern, fie direct, fie indirect. În consecință, nici nu se putea vorbi despre majoritate parlamentară și opoziție, între care în prezent se duce lupta politică și care influențează constituirea autorităților statului, inclusiv formarea autorităților administrației publice locale, precum rămânerea acestora la putere și finalizarea mandatului pentru care au fost alese sau formate, după caz, sau încetarea acestuia înainte de termen. Cu siguranță, centrul de greutate în această luptă politică a fost transferat în această zonă, dar în niciun caz, în opinia noastră, aceasta nu ar putea și nici nu ar trebui să afecteze existența celor trei puteri constituționale din stat, raporturile dintre acestea astfel încât să afecteze independența lor, precum nici echilibrul dintre acestea.

Pe de altă parte, este adevărat că această teorie a fost cel puțin ignorată, dar nu chiar negată în cazul acelor state care au cunoscut sau cunosc regimuri politice totalitare, când s-a

²⁵ În Partea a II-a din Constituția Argentinei sunt reglementate „Autoritățile Naționale”, iar în cadrul acesteia primul Titlu este consacrat „Guvernării federale”, respectiv puterii legislative, puterii executive, puterii judecătorești, un capitol distinct fiind destinat Ministerului Public. Această constituție este disponibilă online la adresa: https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=en, data ultimei accesări: 20.04.2018.

²⁶ Pentru mai multe aspecte în acest sens, a se vedea, spre exemplu: Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Lumina Lex, București, 2001, pag. 271-275, sau Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul comparat și în dreptul român*, Editura C. H. Beck, București, 2006, pag.45-57.

²⁷ A se vedea în acest sens, spre exemplu, Louis Fisher, *Constitutional conflicts between Congress and the President*, Princeton University Press, 1985, pag.10 și următoarele.

²⁸ Prin lucrarea sa, *Despre spiritul legilor*, Montesquieu nu doar a identificat cele trei puteri în stat, astfel precum le cunoaștem și azi – puterea legislativă, puterea executivă (denumită și puterea executivă privitoare la chestiunile care țin de dreptul ginților, dar pe acre chiar acesta o numește puterea executivă) și puterea judecătorească (denumită și puterea executivă privitoare la chestiunile care țin de dreptul civil, pe care, de asemenea, tot acesta o identifică a fi chiar puterea judecătorească), dar a și menționat necesitatea existenței unui sistem prin care aceste puteri să se controleze reciproc pentru ca niciuna dintre acestea să le acapareze sau le domine pe celelalte două, identificând și mecanisme și mijloace de control reciproc în acest sens. A se vedea Montesquieu (Charles-Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu), *Despre spiritul legilor*, vol.I, Editura Științifică, București, 1964, pag. 195 și următoarele.

²⁹ Charles Manga Fombad, *The Separation of Powers and Constitutionalism in Africa: The Case of Botswana*, 25 “B.C. Third World L.J.” 301 (2005), p. 304, articol disponibil online la adresa: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/twlj/vol25/iss2/2/>, data ulimei accesări: 20.04.2018.



vorbit despre unicitatea puterii, sau confuzia puterilor, sau despre ambele. Dar putem constata că, în timp, astfel precum s-a întâmplat și în cazul nostru, astfel de regimuri au fost înlăturate, un regim democratic fiind reinstaurat, cele dintâi nedovedindu-și eficiența, limitând sau anulând chiar, practic, orice putere a poporului, drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, pentru a ne limita doar la câteva dintre efectele negative ale unor astfel de regimuri nedemocratice. În consecință, chiar dacă în astfel de regimuri s-ar putea vorbi despre o inadaptare a principiului separației și echilibrului puterilor în stat, ceea ce, în opinia noastră, este și firesc pentru că în esență, printre altele, acest aspect este unul dintre cele vizate de astfel de regimuri, totuși nici pe departe, din contră chiar, acesta nu s-ar putea constitui într-un argument în abandonarea acestui principiu, dimpotrivă într-un contraargument.

Ne întrebăm, însă, dacă nu cumva tocmai orice încercare de înlăturare a principiului separației și echilibrului puterilor în stat și înlocuirea acestuia cu principii sau reguli la limita democrației, a statului de drept, sau chiar de negare a acestuia nu este, printre altele, și o încercare prin care se încurajează existența unei puteri discreționare unde accentul este pus pe caracterul discreționar de către una dintre aceste puteri, de regulă de cea executivă? Înlăturarea acestei organizări a exercitării puterii poporului prin însărcinarea unor autorități distincte, separate una de cealaltă, cu îndeplinirea celor trei funcții – legislativă, executivă și judecătorească, precum și a oricărui mecanism prin care acestea se pot controla reciproc în exercitarea propriilor atribuții, nu ar încuraja de fapt exercitarea în mod discreționar a acestor atribuții fie de autorități constituite conform regulilor, fie de autorități constituite după reguli aleatorii și care eludează un sistem democratic?

Ar fi exagerat, în opinia noastră, să susținem că acesta este un principiu perfect, de altfel nici nu este important a stabili un guvernământ perfect, ci unul funcțional, motiv pentru care suntem de acord cu susținerea potrivit căreia prin separația și echilibrul puterilor în stat s-a încercat să se creeze cele mai bune mijloace susceptibile de a stabili un guvernământ moderat³⁰ - care să fie atât pe placul celor guvernați, cât și pe cel al guvernanților. Cu siguranță, pentru a răspunde noilor cerințe trebuie și va trebui, în mod constant, să fie conectat la realitățile social-politice astfel precum acestea se dezvoltă.

În contextul acestei lucrări, considerăm că este necesar să ne axăm pe raportul dintre acest principiu fundamental constituțional și administrația publică. În această situație, apreciem ca fiind necesar a puncta raportul dintre executiv și administrația publică, în contextul constituțional românesc, precum și a identifica, sub aspect organic, administrația publică.

³⁰ Marcel Morabito, Daniel Bourmaud, *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, Editura Monchrestien, Paris, 1996, pag.19 și urm.



Punctele de vedere exprimate de doctrina românească de drept constituţional³¹, respectiv de cea de drept administrativ nu sunt unitare cât priveşte considerarea administraţiei publice drept o componentă a executivului³² sau aprecierea existenţei unei identităţi între cele două³³. Cum, spre deosebire de alte constituţii³⁴, Constituţia noastră nu identifică autorităţile care exercită cele trei puteri prin specificarea expresă a celor trei puteri, precum şi a celor care le exercită, legiuitorul constituant preferând ca, prin Titlul III, să identifice, în ordinea clasică stabilită de teoria separaţiei şi echilibrului puterilor în stat, autorităţile publice, precum şi funcţiile şi atribuţiile prin care acestea exercită aceste puteri, în doctrină discuţiile privitoare la raportul dintre executiv şi administraţia publică au fost consistente, punctele de vedere exprimate fiind deseori contradictorii³⁵.

Raportându-ne la prevederile noastre constituţionale, nu putem a nu observa că după prevederile din Capitolul I din titlul menţionat, prevederi dedicate unicii autorităţi legiuitoare a ţării, Parlamentul României, şi până la Capitolul VI al aceluiaşi titlu, privitor la autoritatea judecătorească, celelalte capitole conţin reglementări privitoare la Preşedintele României, Guvern, raporturile dintre acesta din urmă şi Parlament, precum şi la Administraţia publică, în cadrul acesteia din urmă reglementându-se distinct administraţia publică centrală de specialitate şi administraţia publică locală. Însă, nu am putea aprecia pornind doar de la aceste reglementări constituţionale că autorităţile administraţiei publice locale nu ar face parte, la rândul lor, din puterea executivă şi că, prin rolul şi atribuţiile specifice îşi dau doar concursul pentru realizarea funcţiei executive. Într-o interpretare logică şi sistematică a prevederilor constituţionale anterior amintite, vom aprecia că puterea executivă este exercitată de Preşedintele României, Guvern, administraţia centrală de specialitate şi administraţia publică locală, prin identificarea distinctă a

³¹ A se vedea în acest sens Cristian Ionescu, *Tratat de drept constituţional contemporan*, Editura All Beck, Bucureşti, 2003, p. 123-124, respectiv Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituţional şi instituţii politice*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2001, p. 535, respectiv 536.

³² A se vedea în acest sens Ion Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică*, Editura Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, Bucureşti, 1994, pag. 11-12.

³³ A se vedea în acest sens Mircea Preda, *Autorităţile administraţiei publice. Sistemul constituţional român*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 1999, p. 30-35. Un alt autor apreciază, în acelaşi sens, că „puterea executivă sau executivul îndeplinesc funcţii administrative, fără ca prin aceasta să se confunde cu administraţia publică sau să se limiteze la conducerea acesteia”, Ioan Alexandru, *Administraţia publică. Teorii, realităţi, perspective*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 1999, p. 56.

³⁴ Spre exemplu, în Constituţia Poloniei, prin art. 10 alin. (2), se prevede, *expressis verbis*, care sunt autorităţile care exercită cele trei puteri în stat, astfel „Dieta (Sejm) şi Senatul exercită puterea legislativă. Preşedintele Republicii Polone şi Consiliul de Miniştri exercită puterea executivă. Instanţele judecătoreşti şi tribunalele exercită puterea judecătorească”. Această constituţie este disponibilă online la adresa: https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005?lang=en, data ultimei accesări: 20.04.2018.

³⁵ A se vedea în acest sens Supra notele de subsol 33 şi 34.



celor două niveluri de administrație publică, legiuitorul constituțional dorind, în opinia noastră, a accentua dimensiunea administrativă a rolului acesteia, în detrimentul celei politice a cărui încărcătură consistentă o regăsim exprimată prin rolul și atribuțiile Președintelui României și al Guvernului. Pe de altă parte, prin art. 102 alin. (1) din Constituție, se prevede că aspectul administrativ al rolului bidimensional al Guvernului nostru presupune „exercitarea conducerii generale a administrației publice”, legiuitorul constituțional nedistingând între administrația publică centrală, respectiv administrația publică locală, vizându-le pe ambele. În același sens sunt, în opinia noastră, și dispozițiile art. 126 alin. (6) din Constituția României, republicată, potrivit cărora controlul judecătoresc, pe calea contenciosului administrativ, privește actele administrative ale administrației publice. Coroborând aceste prevederi, apreciem că, din perspectiva normelor constituționale, există identitate între executivul nostru și administrația publică, în acest caz fiind vorba despre Președintele României, Guvern, administrația centrală de specialitate și administrația publică locală.

Pe de altă parte, considerăm că nu doar acele autorități, organe, instituții publice care se află în subordinea Guvernului fac parte din administrația publică, sub aspectul dimensiunii sale organice, pentru că tot conform prevederilor constituționale, din cadrul administrației publice centrale de specialitate, implicit al administrației publice, fac parte și autoritățile administrative autonome, caracter autonom ce constă în aceea că „nu sunt subordonate Guvernului și nu au nici o altă autoritate administrativă supraordonată ierarhic”³⁶.

De asemenea, apreciem că din administrația publică fac parte și acele organe, instituții, companii naționale, societăți comerciale înființate la nivel central sau local în subordinea sau sub control autorităților administrației publice pentru prestarea unor servicii publice.

Așadar, în opinia noastră, administrația publică este o componentă a executivului, având o sferă mai largă, nelimitându-se, decât strict constituțional, la autoritățile, instituțiile și organele specificate de normele constituționale, incluzându-le și pe autoritățile administrative autonome, autorități menționate de Constituție, dar și pe acele organe, instituții, companii naționale, societăți comerciale înființate la nivel central sau local, în subordinea sau sub control autorităților administrației publice pentru prestarea unor servicii publice.

Astăzi principiul separației și echilibrului puterilor în stat interferează și cu alte principii consacrate prin reglementări internaționale, europene sau constituționale de la nivel național, astfel precum este principiul proporționalității, despre care vom mai vorbi pe larg în cadrul acestei lucrări, sau principiul cooperării loiale. Vom sublinia la acest moment că principiul proporționalității este „un principiu fundamental al dreptului consacrat explicit sau dedus din

³⁶ Emöd Veress, *Considerații generale privind autoritățile administrative autonome*, p. 8, articol disponibil online la adresa: <http://jog.sapientia.ro/data/tudomanyos/Periodikak/scientia-iuris/2011-2/8-veress.pdf>, data ultimei accesări: 20.04.2018.



reglementări constituţionale, legislative şi ale instrumentelor juridice internaţionale, bazat pe valorile dreptului raţional, ale justiţiei şi echităţii şi care exprimă existenţa unui raport echilibrat sau adecvat, între acţiuni, situaţii, fenomene precum şi limitarea măsurilor dispuse de autorităţile statale la ceea ce este necesar pentru atingerea unui scop legitim, în acest fel fiind garantate drepturile şi libertăţile fundamentale, şi evitat abuzul de drept³⁷.

În contextul discuţiei despre principiul separaţiei şi echilibrului puterilor în stat apreciem că este necesar a face o corelaţie a acestui şi cu un alt principiu, valorificat de Curtea Constituţională a României, constant şi insistent, mai recent, anume cu cel al loialităţii constituţionale. În opinia noastră orice autoritate a administraţiei publice consacrată constituţional, şi nu numai, trebuie să acţioneze în limitele conturate de legiuitor, astfel precum orice încercare de depăşire a acestor limite şi, implicit, de comportament neloial trebuie să fie sancţionată. În susţinerea celor afirmate menţionăm că în doctrină s-a subliniat că „loialitatea constituţională reprezintă ataşamentul faţa de valorile constituţionale, respectarea Constituţiei în litera şi în spiritul acesteia, îndeplinirea cu bună credinţă a obligaţiilor şi respectarea drepturilor pe care Constituţia le prevede, încadrarea în limitele de competenţă stabilite de textele constituţionale şi respectarea competenţei reglementate pentru toate autorităţile publice, cooperarea, colaborarea, consultarea în îndeplinirea competenţelor concurente³⁸”.

În contextul celor precizate mai sus, dat fiind vastitatea administraţiei publice, dar şi cea terminologică cu care se operează în sfera acesteia, inclusiv în cadrul temei acestui proiect, ni se pare pertinentă identificarea, mai precis clarificarea, din perspectiva noastră, a unor concepte specifice în acest domeniu.

a) Buna guvernare şi buna administrare*

Fostul Secretar general al ONU, Kofi Annan, descria buna guvernare ca fiind cea forţă necesară pentru asigurarea respectării drepturilor omului şi a statului de drept, consolidarea drepturilor omului şi a statului de drept, precum şi a democraţiei, şi pentru promovarea

³⁷ Marius Andreescu, *Proportionalitatea, ca principiu de drept constituţional*, articol disponibil online la adresa: <https://dreptmd.wordpress.com/2016/04/09/proportionalitatea-ca-principiu-constitucional/>, data ultimei accesări: 20.04.2018.

³⁸ Tudorel Toader, Marieta Safta, *Principiul loialităţii în jurisprudenţa Curţii Constituţionale a României*, p. 1. Acest articol este disponibil online la adresa: http://www.constcourt.md/public/files/file/conferinta_20ani/programul_conferintei/Tudorel_Toader.pdf, data ultimei accesări: 20.04.2018.



transparenței și a capacității în administrația publică.³⁹

Enciclopedia Britannica definește termenul de guvernare ca fiind „utilizat în mod specific pentru a descrie schimbările, transformările apărute cât privește natura și rolul statului urmare a reformelor care au fost adoptate și implementate în anii 1980 și 1990⁴⁰, afirmând că domnia legii (*rule of law*), alături de buna guvernare, „recunoscute atât la nivel național, cât și internațional, sunt esențiale pentru susținerea creșterii economice, a dezvoltării durabile și pentru eradicarea sărăciei și foametei”⁴¹. De asemenea, subliniind necesitatea colaborării dintre state, a existenței unor parteneriate între acestea, dar și între acestea și ONU pentru a se obține o veritabilă dezvoltare, prin aceeași rezoluție s-a reafirmat „angajamentul pentru politicile solide, pentru o bună guvernare la toate nivelurile, precum și pentru domnia dreptului”⁴². Așadar, la nivelul celei mai importante organizații internaționale, odată cu enunțarea principiilor fundamentale după care statele lumii, nu doar cele în curs de dezvoltare, în opinia noastră, trebuie să-și ghideze acțiunile, se afirmă și unul dintre principalele scopuri ale acțiunii acestora – buna guvernare care trebuie să se regăsească la toate nivelurile statului, în toate zonele de acțiune ale acestuia. Astfel, se subliniază că „buna guvernare este esențială pentru dezvoltarea durabilă; că politicile economice solide, instituțiile democratice solide care răspund nevoilor populației și o infrastructură îmbunătățită reprezintă baza pentru o creștere economică susținută, pentru eradicarea sărăciei și crearea de locuri de muncă; libertatea, pacea și securitatea, stabilitatea internă, respectarea drepturilor omului, inclusiv dreptul la dezvoltare, statul de drept, egalitatea de gen și politicile orientate spre piață și un angajament global față de societățile drepte și democratice sunt, de asemenea, esențiale și se întăresc reciproc”⁴³.

Buna guvernare a fost avută în vedere de state și la nivel regional, chiar dacă uneori acest concept nu a fost menționat în mod expres în documentele semnate la acest nivel. Astfel, prin Statutul Consiliului Europei⁴⁴, în chiar preambulul acestuia se afirmă că înființarea Consiliului Europei a avut la bază o serie de principii fundamentale, reafirmându-se, printre altele, că orice democrație autentică presupune existența unor principii precum: libertatea individuală, libertatea

³⁹ Citat de Ladi Stella în Ladi Stella, *Good Governance and Public Administration Reform in the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) Member States* articol publicat în *International Centre for Black Sea Studies 2008 – Xenophon Paper*, p.11, consultat la: http://icbss.org/media/110_original.pdf, data ultimei accesări: 14.05.2019, p. 11.

⁴⁰Encyclopedia Britannica, *Governance. Politics and powers*, <https://www.britannica.com/topic/governance>, consultată on-line, data ultimei accesări: 14.05.2019.

⁴¹ A/RES/90/1 Resolution adopted by General Assembly 60/1. 2005 World Summit Outcome, http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf, consultată on-line, data ultimei accesări: 12.05.2018, pct. 11 din Capitolul „Valori și principii”.

⁴² Idem, pct. 21 din Capitolul „Parteneriatul global pentru dezvoltare”.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Statutul Consiliului Europei a fost semnat la Londra, la 5 mai 1949, fiind modificat ulterior de mai multe ori. Acest statut a fost consultat on-line la: <https://rm.coe.int/1680306052>, data ultimei accesări 15.05.2019.



politică și statul de drept⁴⁵, or orice astfel de democrație nu poate fi construită și susținută decât printr-o bună guvernare.

De asemenea, Uniunea Europeană afirmă, prin Tratatul privind Uniunea Europeană, că aceasta își definește și desfășoară politicile comune și acțiunile și acționează pentru asigurarea unui nivel înalt de cooperare în toate domeniile relațiilor internaționale⁴⁶, inclusiv în scopul „promovării unui sistem internațional bazat pe o cooperare multilaterală mai puternică și pe o bună guvernare globală”⁴⁷. Iar prin prevederile art. 15. par. (1), Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene⁴⁸, se reafirmă conceptul de bună guvernare la nivelul Uniunii, consacrandu-se principiul transparenței decizionale la nivelul instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor acesteia tocmai în scopul promovării unei bune guvernări și asigurării participării societății civile.

Așadar, astăzi, când ne gândim la cum trebuie sau ar trebui să fie un stat prin raportare la fiecare individ, la drepturile și libertățile fundamentale ale acestuia, la raportul dintre interesul public și interesul privat, la rolul ocupat de justiție, operăm cu sintagma stat de drept.

Cu siguranță, „statul poate și trebuie să surprindă în sfera sa orice activitate și trebuie să încurajeze binele peste tot, dar întotdeauna în forma dreptului, așa fel încât fiecare act al său să se întemeieze pe lege, care este manifestarea voinței generale”⁴⁹. De altfel, în acest sens, se exprimă și Curtea Constituțională a României care, prin jurisprudența sa, a subliniat că „statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea legilor și a tuturor actelor normative cu aceasta, existența regimului de separație a puterilor publice, care trebuie să acționeze în limitele legii, și anume în limitele unei legii ce exprimă voința generală”⁵⁰.

Așadar, statul modern trebuie să se construiască pe fundații puternice, anume suveranitatea legii și egalitatea cetățenilor⁵¹ și niciodată nu trebuie uitat că „statul este deci

⁴⁵ Idem, pct. 3 din Preambulul acestui statut.

⁴⁶ A se vedea în acest sens art. 21 par. (2) lit.h) din Tratatul privind Uniunea Europeană, versiunea consolidată, JOUE C 326, 26/10/2012, consultată on-line la: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_1&format=PDF, data ultimei accesări: 15.05.2019.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ A se vedea în acest sens Tratatul privind Uniunea Europeană, versiunea consolidată, JOUE C 326, 26/10/2012, consultată on-line la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=RO>, data ultimei accesări: 15.05.2019.

⁴⁹ Giorgio del Vecchio, *Leții de filosofie juridică*, Editura Europa Nova, București, 1995, p. 291.

⁵⁰ A se vedea din Decizia Curții Constituționale a României nr. 22/27.01.2004 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 26 alin. 3 din Legea nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului, publicată în M. Of., Partea I, nr. 233 din 17.03.2004, sau pct. 49 din Decizia nr. 17/21.01.2015 a Curții Constituționale a României asupra obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind securitatea cibernetică a României, publicată în M. Of., Partea I, nr. 79 din 30.01.2015.

⁵¹ Giorgio del Vecchio, *op.cit.*, p. 293.



însuși omul, privit sub specie juris”⁵².

De altfel, în cea mai simplă exprimare, statul de drept „semnifică subordonarea statului față de drept”⁵³, Curtea Constituțională a României reținând că putem vorbi chiar despre principiul statului de drept⁵⁴ ale cărui exigențe privesc scopurile majore ale activității statale, prefigurate în ceea ce îndeobște este numit ca fiind domnia legii, sintagmă ce implică subordonarea statului față de drept, asigurarea acelor mijloace care să permită dreptului să cenzureze opțiunile politice și, în acest cadru, să pondereze eventualele tendințe abuzive, discreționare ale structurilor etatice⁵⁵.

Existența oricărui stat de drept este condiționată nu doar de cele menționate în cele ce preced, dar, implicit, și de o conducere a acestuia care să asigure o bună guvernare a statului astfel încât existența și conținutul acestuia să nu fie afectate.

Guvernarea unui stat nu trebuie, nici nu poate în opinia noastră, să se reducă la conducerea acestuia de către și prin intermediul autorităților publice fără a se respecta limitările impuse de dimensiunile statului de drept, generic vorbind. Este necesar a se ține cont și de faptul că tuturor acestor autorități, este adevărat, cu precădere, celor din administrația publică, li se recunoaște o putere discreționară⁵⁶.

Cu siguranță există situații în care autoritățile publice, inclusiv cele ale administrației publice, acționează în afara cadrului normativ⁵⁷, forțând la maximum limitele conferite de lege puterii discreționare de care dispun acestea. În astfel de cazuri se poate ajunge la: exces de putere (atunci când autoritățile statului depășesc împuternicirile legale); deturnare de putere (atunci când autoritatea statului îndeplinește un act care intră în competența sa urmărind alt scop decât cel prescris de lege); abuz de putere (atunci când autoritățile statului acționează în afara competențelor lor, prin acte care nu au caracter juridic)⁵⁸. Este evident, în opinia noastră, că

⁵² Ibidem.

⁵³ Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat*, Editura C. H. Beck, București, 2006, p. 390.

⁵⁴ A se vedea din Decizia Curții Constituționale a României nr. 70/18.04.2000 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. IV pct. 7 din Ordonanța Guvernului nr. 18/1994 privind măsuri pentru întărirea disciplinei financiare a agenților economici, aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 12/1995, publicată în M. Of., Partea I, nr. 334 din 19.07.2000.

⁵⁵ A se vedea pct. 49 din Decizia Curții Constituționale a României nr. 17/21.01.2015 asupra obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind securitatea cibernetică a României, publicată în M. Of., Partea I, nr. 79 din 30.01.2015.

⁵⁶ Dana Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Editura All Beck, București, 1999, p. 26, sau Marius Andreescu, *Puterea și democrația* studiu publicat în *Principii și valori constituționale*, Editura Universul Juridic, București, 2016, p. 264.

⁵⁷ Marius Andreescu, *op. cit.*, p. 263.

⁵⁸ Leon Duguit, *Manuel de Droit Constitutionnel*, Paris, 1907, pp. 445-446, apud. Marius Andreescu, *op. cit.*, p. 263.



atunci când autoritățile publice se află în una dintre situațiile de mai sus, nu mai putem vorbi nici despre existența unei bune guvernări.

În opinia noastră, prin guvernarea unui stat trebuie înțelese toate activitățile specifice de conducere a acestuia care ar trebui să se desfășoare în limitele unei democrații constituționale, cu respectarea cerințelor statului de drept și a principiului separației și echilibrului puterilor în stat. Am putea distinge mai multe dimensiuni ale conceptului de guvernare. Astfel, am putea vorbi despre o accepțiune largă atunci când guvernarea este realizată de autoritățile și instituțiile publice, prin care se exprimă cele trei puteri în stat, fiecare prin atribuțiile specifice și cu respectarea competențelor legale. Apoi am putea identifica o accepțiune restrânsă a guvernării atunci când realizarea acesteia este gestionată de guvern, principal exponent al guvernării la nivelul oricărui stat, sau instituția asimilată acestuia la nivelul unor organizații internaționale sau regionale, precum este Comisia Europeană la nivelul Uniunii Europene. Deși rolul unui guvern nu se reduce la a guverna, de cele mai multe ori un guvern având și un rol activ în administrația publică, astfel precum este cazul și al Guvernului României, sau chiar și un rol legislativ, astfel precum este cazul, spre exemplu, al Guvernului Suediei, guvernarea unui stat este, practic, realizată prin intermediul unui guvern. Am mai putea identifica chiar și o dimensiune locală a conceptului de guvernare pentru că executivele de la nivel local, în primul rând, dar chiar și legislativele de la acest nivel, vor asigura nu doar administrarea unei comunități locale, ci chiar și guvernarea acesteia, în limitele legale stabilite la nivel național și prin raportare la guvernarea națională.

Indiferent de nivelul la care se realizează aceasta, național, local sau chiar instituțional, respectiv de dimensiunea acestui concept, astfel precum au fost menționate în cele de mai sus, guvernarea presupune realizarea unor activități de conducere prin care se stabilesc liniile politicii de conducere la un anumit nivel, respectiv cele prin care se realizează politica respectivă. Pe de altă parte, guvernarea ar putea să se traducă prin puterea conducătorilor, dar doar cu condiția ca acesta să nu reprezinte, în opinia noastră, nimic altceva decât puterea națiunii însăși, putere concentrată și adusă la o formă potrivită pentru a fi exercitată⁵⁹.

Așadar, nu am putea aprecia că a guverna se reduce sau este sinonim cu a administra, cea dintâi activitate fiind cea care trasează și liniile directoare ale celei de-a doua, și care este și cea mai încărcată de conotații politice. De altfel, această afirmație este susținută la nivelul puterii executive unde rațiunea fundamentală a Guvernului⁶⁰ o reprezintă, după caz, astfel precum prevede legea fundamentală a fiecărui stat, stabilirea exclusiv a liniilor politice ale națiunii pe plan intern și extern, a căror realizare este pusă sub control parlamentar, sau conducerea politicii

⁵⁹ John Stuart Miller, *Despre libertate*, Editura Humanitas, București, 2005, p. 46.

⁶⁰ Ioan Muraru & Elena Simina Tănăsescu, coordonatori, *Constituția României. Comentariu pe articole*, Editura C. H. Beck, București, 2008, p. 940



generale a țării, în limitele stabilite de Parlament⁶¹. Spre deosebire, administrația publică, cea prin intermediul căreia se realizează administrarea și a cărei conducere generală este realizată de Guvern, are drept scop tocmai îndeplinirea acestor valori politice⁶².

În consecință, a vorbi despre bună guvernare nu înseamnă a avea în vedere doar aspecte ce țin de bună administrare, ci mai mult decât atât. Astfel precum putem identifica deciziile politice, linii conducătoare ale politicii naționale interne și externe, bine stabilite pentru a asigura o conducere bună și corectă a unui stat și, implicit, a unui popor, așadar o bună guvernare, vom putea identifica și activități specifice care se circumscriu conceptului de bună administrare, fără ca între bună guvernare și bună administrare să putem pune un semn de egalitate.

Când vorbim despre bună guvernare, specifică oricărui stat de drept, avem în vedere și principii precum: democrația și securitatea juridică, astfel încât jurisdicția și administrația să se supună legilor, membrii guvernului să răspundă pentru actele lor, instanțele judecătorești să fie independente, iar cetățenii să se bucure de libertate fiindu-le garantate drepturi în acest sens⁶³.

Din nefericire nu am putea identifica nici o definiție majoritară, cu atât mai puțin unanim acceptată, nici în zona doctrinei⁶⁴, precum nici a diverselor instituții sau organizații internaționale⁶⁵ care au încercat a identifica conceptul de guvernare, însă „majoritatea autorilor care au scris despre guvernare au agreeat că are de-a face cu luarea deciziilor privitoare la direcție (de dezvoltare a unui stat, a unei organizații, a unei instituții, s.n.)”⁶⁶ și că „în esență, este vorba despre putere, relaționare și responsabilitate; cine are influență, cine decide și cum sunt trași la

⁶¹ Ibidem.

⁶² Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, Editura C. H. Beck, București, 2009, p. 156.

⁶³ Hans Kelsen, *Doctrina pură a dreptului*, Editura Humanitas, București, 1992, 2000, p. 368.

⁶⁴ În acest sens se afirmă că „guvernarea a fost definită în mod diferit ca reprezentând managementul societății de către oameni sau ca exercițiu al autorității publice de gestionare a afacerilor și resurselor unui stat, însă, cu toate acestea trebuie subliniat că este dificil a se vorbi despre un consens în ceea ce privește sensul său de bază, precum și despre în ce mod ar putea fi acesta transpus în practică”. Udo E. Simonis, *Defining good governance: The conceptual competition is on*, WZB Discussion Paper, No. P 2004-005, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin, pp. 2-3, consultată la: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/11037/ssoar-2004-simonis-defining_good_governance_the.pdf?sequence=1, data ultimei accesări: 14.05.2019.

⁶⁵ De altfel s-a remarcat că astfel de organizații mai curând definesc conceptul de guvernare sau oferă repere de identificare a acestuia, decât pe cel de bună guvernare, deși de fapt își propun identificarea conținutului celui din urmă. Astfel, spre exemplu, Banca Mondială evidențiază trei aspecte ale guvernării: i) tipul de regim politic; ii) managementul public al resurselor economice și sociale; iii) capacitatea guvernanților de a contura, formula și implementa politici. A se vedea în acest sens World Bank, *Governance: The World Bank's Experience* (Washington D.C.: The World Bank, 1994) citat de Stella Ladi, *op. cit.*, p. 11.

⁶⁶ Tim Plumptre & John Graham, *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*, Institute On Governance, 1999, p. 2, consultat la: https://iog.ca/docs/1999_December_govgoodgov.pdf, data ultimei accesări: 14.05.2019.



răspundere cei care iau deciziile”⁶⁷.

Dacă conceptul de guvernare este dificil a fi definit cu acuratețe și într-un mod cât mai unitar cu putință, a afirma același lucru despre conceptul de bună de guvernare ni se pare cel puțin pertinent. Diversitatea definițiilor date de diferitele organisme internaționale⁶⁸ acestui concept de bună guvernare este un argument pentru diversitatea accepțiunilor date acestuia și în doctrină, precum și a opțiunii de a se identifica elemente definitorii ale conceptului.

Multitudinea de definiții date conceptului de bună guvernare demonstrează, pe de o parte, că fiecare stat îl va particulariza în funcție de propriul specific, fiind chiar produsul acesteia.

Dificultatea construirii unei definiții atotcuprinzătoare a conceptului de bună guvernare a creat premisele pentru a se proceda la identificarea principiilor, sau a elementelor⁶⁹, sau a aspectelor⁷⁰ bunei guvernări.

Cu siguranță, însă, din cele expuse anterior, am constatat că între conceptul de bună guvernare și cel de bună administrare nu putem să punem un semn de egalitate.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Astfel, spre exemplu, „Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) consideră că „buna guvernare se referă la sisteme de guvernare capabile, responsabile, incluzive și transparente. Toate țările, dezvoltate și în curs de dezvoltare, trebuie să lucreze continuu pentru a obține o mai bună guvernare. O guvernare bună sau democratică, așa cum o numim la PNUD, implică o participare politică semnificativă și incluzivă. Îmbunătățirea guvernării presupune includerea mai multor persoane care să-și exprime opinia în deciziile care le modelează viața” (*Remarks by Helen Clark, Administrator of the United Nations Development Programme, at the Fourth United Nations Conference on the Least Developed Countries High Level Interactive Thematic Debate on Good Governance at All Levels, Istanbul, 11 May 2011, citat de Rachel M. Gisselquist, Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy, Working Paper No. 2012/30, United Nations University, UNU-WIDER – World Institute for Development Economic Research, p. 6, consultată la: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2012-030.pdf>, data ultimei accesări: 14.05.2019*). Spre deosebire, Comisia Europeană a preferat a identifica un număr de cinci principii care stau la bază bunei guvernări, fiecare dintre acestea fiind important pentru stabilirea unei guvernări mai democratice, Comisia indicând astfel strânsa legătură dintre buna guvernare și democrație. Aceste cinci principii sunt: deschidere, participare, responsabilitate, eficiență și coerență. Pentru mai multe detalii, a se vedea Comisia Europeană, *European Governance: A White Paper*, COM(2001) 428 final, Brussels, 25 iulie 2001, p. 10, consultată la: https://ec.europa.eu/europeaid/european-governance-white-paper_en, data ultimei accesări: 14.05.2019

⁶⁹ Astfel de elemente constitutive ale conceptului de bună guvernare sunt apreciate a fi: legitimitate constituțională, alegeri democratice, respectarea drepturilor omului, statul de drept, deschidere politică, predictibilitate și stabilitate a legilor, toleranță, echitate, participare publică, cheltuieli publice destinate scopurilor publice, independență judiciară, transparență, absența corupției, mass-media independentă activă, libertate de informare, competență administrativă, neutralitate administrativă: unde serviciul public este exercitat de profesioniști pe bază meritelor acestora, responsabilitate față de interesele publice cât privește probleme publice. Tim Plumptre & John Graham, *op. cit.*, p. 11.

⁷⁰ Unii autori au identificat „aspectele cheie definitorii ale conceptului”, surprinzând trei caracteristici principale ale acestuia: buna guvernare se bazează pe relațiile de colaborare și susținere reciprocă între guvern, societatea civilă și sectorul; buna guvernare este definită ca deținerea tuturor, sau a unora dintre următoarele elemente: participarea activă, transparența în procesul decizional, responsabilitatea, statul de drept, predictibilitatea; buna guvernare este normativă în concepție. Udo E. Simonis, (2004), *op. cit.*, p. 4.



Într-un proiect de raport privind noţiunea de „bună guvernare”, Comisia de la Veneţia a remarcat că definiţiile „bunei guvernări”, dar şi cele ale „bunei administrări” variază considerabil. Cu toate acestea, Comisia de la Veneţia a putut identifica un set de elemente similare folosite în definiţiile ambelor concepte, astfel precum sunt: „responsabilitate, transparenţă, capacitate de reacţie la nevoile oamenilor, eficienţă, eficacitate, onestitate, participare, predictibilitate, stat de drept, coerenţă, echitate, etică în comportamentul profesional”⁷¹.

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene consacră, prin art. 41, dreptul la bună administrare. Astfel, cât priveşte problemele sale, orice persoană este îndreptăţită să se bucure inclusiv de un tratament imparţial, echitabil şi într-un termen rezonabil din partea instituţiilor, organelor, oficiilor şi agenţilor Uniunii, aşa precum reiese din prevederile alin. (1) al art. 41. Alin. (2) – (4) ale aceluiaşi articol surprind conţinutul acestui drept fundamental recunoscut la nivel unional, indicând drepturile de care se bucură titularii acestuia, anume: dreptul de a fi ascultat înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere; dreptul de acces la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime legate de confidenţialitate şi de secretul profesional şi comercial; dreptul la repararea de către Uniune a prejudiciilor cauzate de către instituţiile sau agenţii acesteia în exercitarea funcţiilor lor, în conformitate cu principiile generale comune legislaţiilor statelor membre; dreptul de a se adresa în scris instituţiilor Uniunii în una dintre limbile tratatelor şi de a primi răspuns în aceeaşi limbă. De asemenea, sunt identificate şi obligaţiile corelative ce le revin, urmare a exercitării acestui drept la bună administrare, instituţiilor, organelor, oficiilor şi agenţilor Uniunii Europene, astfel precum sunt: obligaţia administraţiei de a-şi motiva deciziile sau obligaţia de a răspunde la petiţiile adresate în aceeaşi limbă în care acestea au fost adresate.

De asemenea la nivelul Uniunii Europene, prin Carta albă a guvernării europene se reaminteşte că, „ articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene prevede că orice persoană are dreptul la o bună administrare de către instituţiile sau organismele Uniunii Europene”⁷².

Constituţia noastră nu prevede, *expressis verbis*, dreptul la bună administrare, însă având în vedere calitatea de stat membru al Uniunii Europene pe care îl are România şi în conformitate cu dispoziţiile art. 148 alin. (2) din Constituţie, „prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum şi celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au

⁷¹ Comisia Europeană pentru Democraţie prin Drept (Comisia de la Veneţia), Proiect de raport privind noţiunea de „bună guvernare”, comentarii de bază ale Mr. Oliver Kask (Member, Estonia), and Mr. Asbjørn Eide (Expert, Norvegia), Study no. 470/2008, CDL(2008)091, consultat la: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2008\)091-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2008)091-e), data ultimei accesări: 04.04.2019.

⁷² Comisia Europeană pentru Democraţie prin Drept (Comisia de la Veneţia), Proiect de raport privind noţiunea de „bună guvernare”, op. cit., p. 3.



prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne”, apreciem că acesta poate fi invocat chiar și în plan național. Ne susținem acest punct de vedere și pe faptul că „dreptul la bună administrare reflectă un principiu general al dreptului Uniunii”⁷³, astfel precum relevă jurisprudența Curții de la Luxemburg, principiu care ar trebui să guverneze și administrația noastră publică⁷⁴.

Dacă buna guvernare poate fi înțeleasă ca „un proces prin care societățile sau organizațiile iau deciziile lor importante, determină pe cine implică în proces și cum răspund față de deciziile luate și aplicarea acestora”⁷⁵, „buna administrare este un aspect al bunei guvernări”⁷⁶. Guvernarea presupune a lua decizii fundamentale pentru viitorul națiunii⁷⁷, în timp ce administrare este doar o dimensiune a guvernării.

Analizând buna administrare, ca un aspect al bunei guvernări, putem identifica câteva elemente specifice precum: imparțialitate, echitate, finalizarea procedurilor într-un termen

⁷³ Hotărârea Curții (Camera a patra) din 8 mai 2014 H. N. împotriva Minister for Justice, Equality and Law Reform and others (C-604/12, ECLI:EU:C:2014:302) par. 49. Hotărârea a fost consultată la: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=144B2E4B58BA3D9B3206B8482FE7219A?text=&docid=151965&pageIndex=0&doclang=RO&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3391715>, data ultimei accesări: 12.10.2019.

⁷⁴ De altfel un indiciu în acest sens vine și de la Curtea Constituțională a României care, prin Decizia nr. 12/2013, a statuat că „în ce privește prevederile art. 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, referitoare la dreptul la bună administrare, Curtea observă, mai întâi, că acestea pot fi invocate prin prisma art. 148, și nu a art. 20 din Constituție, cum a indicat autorul excepției, deoarece, potrivit art. 6 alin. (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană (versiunea consolidată), „Uniunea recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene din 7 decembrie 2000, astfel cum a fost adaptată la 12 decembrie 2007, la Strasbourg, care are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor.” A se vedea în acest sens Decizia CCR nr. 12/2013 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 6 alin. (4), art. 10 alin. (2), art. 15 alin. (5), art. 17 alin. (1) lit. d) și e), art. 88 alin. (1), art. 91 și ale art. 93¹ din Legea audiovizualului nr. 504/2002, publicată în M. Of., Partea I, nr. 114/28.02.2013.

⁷⁵ J. Graham, B. Amos and T. Plumpton, *Principles for good governance in the 21st century*, Institute on Governance, Ottawa, Ontario, Canada, 2003, citat de Dody Hermana, *The Role of Public Administration Ethics in Achieving Good Governance in Indonesia* in *The Social Sciences* 12 (12): 2365-2368, 2017, p. 2366, consultat la: <http://docsdrive.com/pdfs/medwelljournals/sscience/2017/2365-2369.pdf>, data ultimei accesări: 04.04.2019.

⁷⁶ Recomandarea CM/Rec(2007)7 a Consiliului de Miniștri pentru statele membre privitor la buna administrare, adoptată de Comitetul de Miniștri în 20 iunie 2007, p. 3, consultat la: <https://rm.coe.int/16807096b9>, data ultimei accesări: 04.04.2019.

⁷⁷ Elisabeta Slabu, *Buna administrare în spațiul administrativ european*, rezumat al tezei de doctorat, p. 4, consultat la: https://drept.unibuc.ro/dyn_doc/oferta-educationala/scoala-doctorala/rezumat-teza/rezumat2017SlabuElisabetaromana.pdf, data ultimei accesări: 04.04.2019.



rezonabil, securitate juridică, proporționalitate, nediscriminare, dreptul de a fi ascultat, eficacitate, eficiență⁷⁸.

Buna administrare presupune atât respectarea drepturilor fundamentale ale guvernaților de către guvernanți, într-un stat de drept, cât și buna funcționare a administrației publice ca sistem, cu respectarea unor reguli clare, previzibile, cunoscute atât de către cei care își desfășoară activitatea în administrația publică cât și de către cetățeni și cu stabilirea unor obiective publice care să corespundă dorințelor și nevoilor celor din urmă.⁷⁹

Precum buna guvernare a cărei dimensiune este, buna administrare este un concept complex greu de surprins într-o definiție sintetică și pentru a cărei realizare este imperios necesară respectarea mai multor altor principii, precum principiul legalității, principiul proporționalității, principiul transparenței decizionale, sau a altor aspecte obiective ce trebuie să caracterizeze activitatea administrației publice, fie că în realizarea acesteia este implicat demnitarul public sau/și funcționarul public.

Chiar dacă am arătat că buna guvernare și buna administrare nu sunt concepte, termeni similari și, mai mult decât, am subliniat că buna administrare este doar un aspect al bunei guvernări, trebuie să evidențiem și faptul că ambele concepte se raportează și la administrația publică.

În acest context, ni se pare pertinentă și potrivită susținerea conform căreia „dreptul la bună administrare presupune reglementări juridice clare și stabile, un management public performant, respectarea drepturilor fundamentale ale oamenilor de către autoritățile publice, respectarea principiilor aplicabile unei administrații publice moderne (legalitatea și transparența activității autorităților publice, egalitatea tuturor persoanelor în fața autorităților publice, imparțialitatea și proporționalitatea acțiunilor autorităților publice, respectarea termenului rezonabil în realizarea activității autorităților publice, respectarea vieții private a oamenilor), aprobarea unor proceduri administrative clare și accesibile, controlul intern și extern al activităților desfășurate de către autoritățile administrației publice, combaterea corupției, dar și eficiență și eficacitate în activitatea administrației publice, printr-un management public performant”⁸⁰.

În vederea realizării unei bune administrări, la nivelul Uniunii Europene este în vigoare un Cod european al bunei conduite administrative⁸¹, cod care stabilește un set de principii după care să se ghideze în activitatea lor funcționarii publici europeni. Astfel de principii sunt, spre exemplu:

⁷⁸ Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), Proiect de raport privind noțiunea de „bună guvernare”, *op. cit.*, p. 11.

⁷⁹ Elisabeta Slabu, *Buna administrare în spațiul administrativ european*, rezumat al tezei de doctorat, *op. cit.*, p. 2.

⁸⁰ Elisabeta Slabu, *Buna administrare în spațiul administrativ european*, rezumat al tezei de doctorat, *op. cit.*, p. 5.

⁸¹ Acest cod poate fi accesat la următorul link: <https://www.ombudsman.europa.eu/ro/publication/ro/3510>



legalitatea, nediscriminarea, proporționalitatea, lipsa abuzului de putere, imparțialitatea și independența, obiectivitatea, corectitudinea, amabilitatea, obligația de a menționa temeiul deciziilor.

Despre acest cod, Emily O'Reilly, Ombudsmanul European, afirma că „are rolul de a sprijini eforturile funcționarilor europeni, printr-un schimb de bune practici și prin promovarea – atât în cadrul, cât și în afara instituțiilor – a unei culturi administrative europene armonioase, axată pe nevoile cetățeanului, o cultură în cadrul căreia funcționarii sunt atenți și învață din interacțiunea cu cetățenii, întreprinderile și părțile implicate. Codul oferă îndrumări privind măsurile practice care pot fi luate pentru a crește eficacitatea, transparența și responsabilitatea în activitatea funcționarilor....”⁸²

Acest cod cuprinde principiile generale de bună conduită administrativă, care se aplică tuturor raporturilor dintre instituții și administrațiile acestora și public, și care, în opinia noastră, ar trebui să constituie cel puțin un punct de plecare pentru identificarea celor specifice la nivel național și care să guverneze activitatea administrației publice de la orice nivel.

Aceste principii sunt:

- Legalitate – art. 4 - Funcționarul va acționa în conformitate cu legea și va aplica normele și procedurile stabilite de legislația Uniunii. În special, funcționarul se va asigura că deciziile care afectează drepturile sau interesele persoanelor au o bază legală și conținutul acestora este conform legii.
- Nediscriminare – art. 5 - **1.** În procesarea cererilor publicului și în adoptarea deciziilor, funcționarul va asigura respectarea principiului de egalitate a tratamentului. Persoanele care se află în aceeași situație vor fi tratate într-o manieră similară. **2.** În cazul unei diferențieri a tratamentului, funcționarul se va asigura că acest fapt este justificat de caracteristicile obiective relevante ale cazului particular. **3.** Funcționarul va evita în special orice discriminare nejustificată între membrii publicului, bazată pe naționalitate, sex, rasă, culoare, origine etnică sau socială, trăsături genetice, limbă, religie sau credință, opinii politice sau de altă natură, apartenență la o minoritate națională, proprietate, naștere, handicap, vârstă sau orientare sexuală.
- Proporționalitate – art. 6 - **1.** În adoptarea deciziilor, funcționarul se va asigura că măsurile luate sunt proporționale cu scopul urmărit. În special, funcționarul va evita limitarea drepturilor cetățenilor sau impunerea unor obligații în sarcina acestora, în cazul în care aceste limitări sau sarcini nu se află într-un raport rezonabil cu scopul acțiunii urmărite. **2.** În adoptarea deciziilor, funcționarul va respecta echilibrul corect între interesele persoanelor particulare și interesul publicului larg.

⁸² Emily O'Reilly, Ombudsmanul European, <https://www.ombudsman.europa.eu/ro/publication/ro/3510>



- Lipsa abuzului de putere – art. 7 - Puterile vor fi exercitate exclusiv în scopul în care au fost conferite de prevederile relevante. În special, funcţionarul va evita folosirea acestor puteri în scopuri care nu au bază legală sau care nu sunt justificate de niciun interes public.
- Imparţialitate şi independenţă – art. 8 - **1.** Funcţionarul va fi imparţial şi independent. Funcţionarul se va abţine de la orice acţiune arbitrară care afectează în mod negativ publicul, precum şi de la orice tratament preferenţial acordat în baza oricăror motive.**2.** Conduita funcţionarului nu va fi niciodată ghidată de interese personale, familiale sau naţionale sau de presiuni politice. Funcţionarul nu va participa la adoptarea niciunei decizii în care acesta sau aceasta, sau orice membru apropiat al familiei sale deţine un interes financiar.
- Obiectivitate – art. 9 - În adoptarea deciziilor, funcţionarul va lua în considerare factorii relevanţi şi va acorda fiecărui asemenea factor ponderea adecvată în luarea deciziei, ignorând orice elemente irelevante.
- Aşteptări legitime, consecvenţă şi avizare – art. 10 - **1.** Funcţionarul va fi consecvent în propria sa conduită administrativă, precum şi în activitatea administrativă a instituţiei. Funcţionarul va aplica practicile administrative uzuale (normale) ale instituţiei, cu excepţia cazului în care vor exista motive legitime de derogare de la aceste practici într-un anumit caz. În cazul în care asemenea motive există, ele vor fi înregistrate în scris. **2.** Funcţionarul va respecta aşteptările legitime şi rezonabile ale publicului, conform modului în care a acţionat instituţia în trecut. **3.** Ori de câte ori va fi necesar, funcţionarul va aviza publicului modalitatea în care va fi urmărită o problemă care intră în atribuţiile acestuia/acesteia şi maniera de rezolvare a problemei.
- Corectitudine – art. 11 - Funcţionarul va acţiona într-o manieră imparţială, corectă şi rezonabilă.
- Amabilitate – art. 12 - **1.** Funcţionarul va fi dedicat îndatoririlor sale de serviciu, corect, amabil şi accesibil în raporturile cu publicul. În cadrul răspunsurilor la corespondenţă, la apelurile telefonice şi la mesajele electronice, funcţionarul va încerca să acorde tot sprijinul posibil şi va răspunde la întrebările adresate cât mai complet şi exact posibil. **2.** În cazul în care funcţionarul nu are atribuţii legate de problema în cauză, va îndruma cetăţeanul către funcţionarul competent. **3.** În cazul producerii unei erori care afectează în mod negativ drepturile sau interesele unei persoane, funcţionarul îşi va cere scuze pentru aceasta şi va depune toate eforturile în vederea corectării într-o manieră cât mai oportună a efectelor negative datorate erorii sale şi va informa persoana respectivă cu privire la orice drepturi de atac, în conformitate cu articolul 19 din cod.



- Transmiterea răspunsului la scrisori în limba cetăţeanului – art. 13 - Funcţionarul se va asigura că fiecare cetăţean al Uniunii sau oricare membru al publicului care se adresează în scris instituţiei într-una din limbile tratatului va primi un răspuns redactat în aceeaşi limbă. Această prevedere se aplică în măsura posibilă persoanelor juridice, cum ar fi asociaţiile (ONG-uri) şi societăţile.
- Confirmarea de primire şi indicarea funcţionarului competent – art. 14 - 1. Pentru fiecare scrisoare sau reclamaţie adresată instituţiei se va primi, în termen de două săptămâni, o confirmare de primire, cu excepţia cazului în care, în acest termen, va putea fi trimis un răspuns pe fondul problemei. 2. Răspunsul sau confirmarea de primire va indica numele şi numărul de telefon al funcţionarului însărcinat cu soluţionarea problemei, precum şi serviciul în cadrul căruia acesta sau aceasta îşi desfăşoară activitatea. 3. Nu va fi necesară transmiterea unei confirmări de primire sau a unui răspuns în cazul în care scrisorile sau reclamaţiile sunt abuzive prin numărul excesiv al acestora sau prin natura repetitivă sau inutilă a acestora.
- Obligaţia transferării către serviciul competent din cadrul instituţiei – art. 15 - 1. În cazul adresării sau transmiterii unei scrisori sau a unei reclamaţii destinate instituţiei către o direcţie generală, direcţie sau unitate care nu are competenţa de a soluţiona aspectele ridicate, serviciile acesteia se vor asigura că dosarul va fi transferat fără întârziere serviciului competent din cadrul instituţiei. 2. Serviciul care a primit iniţial scrisoarea sau reclamaţia va informa autorul cu privire la acest transfer şi va indica numele şi numărul de telefon al funcţionarului căruia i-a fost transferat dosarul. 3. Funcţionarul va atrage atenţia persoanei sau organizaţiei cu privire la orice erori sau omisiuni din cadrul documentelor şi îi va acorda acesteia posibilitatea rectificării acestora.
- Dreptul de a fi audiat şi de a da declaraţii – art. 16 - 1. În cazurile referitoare la drepturile sau interesele persoanelor, funcţionarul se va asigura de respectarea dreptului la apărare pe parcursul fiecărei etape a procedurii de adoptare a deciziilor. 2. Fiecare membru al publicului va avea dreptul, în cazurile în care urmează să fie adoptată o decizie care îi afectează drepturile sau interesele, să depună note scrise şi, ori de câte ori va fi necesar, să prezinte comentarii verbale anterior adoptării deciziei.
- Termen rezonabil aferent adoptării deciziilor – art. 17 - 1. Funcţionarul va asigura adoptarea unei decizii cu privire la fiecare cerere sau reclamaţie adresată instituţiei într-un termen rezonabil, fără întârziere, şi în orice caz nu mai târziu de două luni de la data primirii acesteia. Aceeaşi regulă se aplică şi în cazul răspunsurilor la scrisorile primite din partea publicului şi al răspunsurilor la notele administrative transmise de funcţionar superiorilor săi, prin care solicită instrucţiuni legate de decizia care urmează să fie adoptată. 2. În cazul în care, datorită complexităţii problemelor ridicate, nu se poate



adopta o decizie asupra unei cereri sau reclamații în termenul mai sus menționat, funcționarul va informa cât mai curând posibil autorul acesteia în acest sens. În această situație, o decizie definitivă va trebui comunicată autorului în cel mai scurt timp.

- Obligația de a menționa temeiul deciziilor – **art. 18 - 1.** Fiecare decizie adoptată de instituție, care poate afecta în mod negativ drepturile sau interesele unei persoane particulare, va menționa temeiurile pe care se bazează, indicând în mod clar faptele relevante și baza legală a deciziei. **2.** Funcționarul va evita adoptarea de decizii bazate pe temeuri sumare sau vagi sau care nu conțin un raționament individual. **3.** Dacă datorită numărului ridicat de persoane vizate de decizii similare nu este posibilă comunicarea în detaliu a temeiurilor care stau la baza adoptării deciziilor, iar în cazurile în care se trimit răspunsuri standard în acest sens, funcționarul va furniza ulterior cetățeanului care a solicitat aceasta în mod expres raționamentul individual.
- Indicarea posibilităților de atac - art. 19 - 1. O decizie a instituției care ar putea afecta în mod negativ drepturile sau interesele unei persoane particulare va conține o indicație referitoare la posibilitățile de atac existente pentru contestarea deciziei. În special, va indica natura mijloacelor de recurs, organele înaintea cărora pot fi exercitate acestea, și termenele de exercitare a acestora. **2.** Deciziile se vor referi în special la posibilitatea inițierii unor proceduri judiciare și depunerii de reclamații la Ombudsman, în condițiile prevăzute la articolele 263 și respectiv 228 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.
- Notificarea deciziei – **art. 20 - 1.** Funcționarul va asigura ca persoanele ale căror drepturi sau interese sunt afectate de o decizie să fie notificate în scris imediat după adoptarea acesteia. **2.** Funcționarul se va abține de la comunicarea deciziei către alte surse anterior informării persoanei sau persoanelor vizate.

În legislația noastră națională, prin Codul administrativ în vigoare în prezent, legiuitorul ordinar a identificat, prin art. 6 -13, nu doar principiile generale aplicabile administrației publice, ci, prin prevederile art. 368, și o serie de principii care guvernează conduita profesională a funcționarilor publici și a personalului contractual din administrația publică sunt:

- a) supremația Constituției și a legii, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții au îndatorirea de a respecta Constituția și legile țării;
- b) prioritatea interesului public, în exercitarea funcției deținute;
- c) asigurarea egalității de tratament a cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții au îndatorirea de a aplica același regim juridic în situații identice sau similare;



- d) profesionalismul, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcţii au obligaţia de a îndeplini atribuţiile de serviciu cu responsabilitate, competenţă, eficienţă, corectitudine şi conştiinciozitate;
- e) imparţialitatea şi independenţa, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcţii sunt obligate să aibă o atitudine obiectivă, neutră faţă de orice interes altul decât interesul public, în exercitarea funcţiei deţinute;
- f) integritatea morală, principiu conform căruia persoanelor care ocupă diferite categorii de funcţii le este interzis să solicite sau să accepte, direct ori indirect, pentru ei sau pentru alţii, vreun avantaj ori beneficiu în considerarea funcţiei pe care o deţin sau să abuzeze în vreun fel de această funcţie;
- g) libertatea gândirii şi a exprimării, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcţii pot să-şi exprime şi să-şi fundamenteze opiniile, cu respectarea ordinii de drept şi a bunelor moravuri;
- h) cinstea şi corectitudinea, principiu conform căruia în exercitarea diferitelor categorii de funcţii ocupanţii acestora trebuie să fie de bună-credinţă;
- i) deschiderea şi transparenţa, principiu conform căruia activităţile desfăşurate în exercitarea diferitelor categorii de funcţii sunt publice şi pot fi supuse monitorizării cetăţenilor;
- j) responsabilitatea şi răspunderea, principiu potrivit căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcţii răspund în conformitate cu prevederile legale atunci când atribuţiile de serviciu nu au fost îndeplinite corespunzător.

Faţă de aceste prevederi ne permitem să facem următoarele precizări:

- acestea nu reprezintă în mare parte, excepţie făcând principiile menţionate la lit.j), elemente de noutate pentru că s-au regăsit până la adoptarea Codului administrativ în Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcţionarilor publici, lege abrogată odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ;
- spre deosebire de Codul administrativ, dar firesc având în vedere aspectele de tehnică de elaborare a actelor normative, Legea nr. 7/2004, identifica, prin prevederile art. 2, scopurile care l-au determinat pe legiuitor să adopte un astfel de cod printr-un act normativ cu forţa juridică primară a unei legi, printre acestea numărându-se şi cel al asigurării unei bune administrări în realizarea interesului public⁸³;

⁸³ Alte scopuri propuse de legiuitor au fost: „asigurarea creşterii calităţii serviciului public, precum şi contribuirea la eliminarea birocrăţiei şi a faptelor de corupţie din administraţia publică”, iar obiectivele propuse au fost: „reglementarea normelor de conduită profesională necesare realizării unor raporturi sociale şi profesionale corespunzătoare creării şi menţinerii la nivel înalt a prestigiului instituţiei funcţiei publice şi al funcţionarilor publici; informarea publicului cu privire la conduita profesională la care este îndreptăţit să se aştepte din partea funcţionarilor publici în exercitarea funcţiilor publice; crearea unui climat de încredere şi respect reciproc între cetăţeni şi funcţionarii publici, pe de o parte, şi între cetăţeni şi autorităţile administraţiei publice, pe de altă parte”.



- deşi pe unele dintre acestea le regăsim menţionate şi în cazul demnitarilor publici – aleşii locali, astfel precum este cinstea şi corectitudinea prevăzute, spre exemplu, la art. 224 din Codul administrativ, apreciem că toate principiile ar trebui să guverneze activitatea tuturor categoriilor de personal de la nivelul administraţiei indiferent că este vorba despre funcţionari publici, personal contractual sau chiar demnitari publici;

- valorizarea juridică a unora este diferită. Astfel, spre exemplu, dacă în cazul funcţionarilor publici şi a personalului contractual respectarea legii este văzută ca un principiu, în cazul aleşilor locali aceasta este apreciată a fi doar o obligaţie. Pe de altă parte includerea acestora – a respectării legilor, esenţializând exprimarea legiuitorului, ni se pare oricum redundantă pentru că oricărui dintre noi în calitate de cetăţeni ai acestui stat ne incumbă îndatorirea fundamentală de a respecta Constituţia, supremaţia acestora şi legile (legea privită în accepţiunea largă a termenului, anume cea de orice act normativ, s.n.) prevăzută de art. 1 alin. (5) din Constituţie.

În opinia noastră, ar fi mai oportun şi mai adecvat a reglementa un set de principii care să guverneze activitatea administraţiei publice fără a distinge sub aspectul calităţii sau a calificării celor care desfăşoară această activitate, astfel precum este reglementat la nivelul Uniunii Europene.

b) Interesul legitim public şi interesul legitim privat

Noţiunea de interes public desemnează necesităţile materiale şi spirituale ale cetăţenilor la un moment dat⁸⁴. Interesul public, dar şi alte concepte precum: serviciu public, ordine publică, bun public, sunt concepte care depind de scopuri politice, al căror sens putându-se schimba odată cu schimbarea acestor concepţii politice⁸⁵. Însă, nu apreciem că în identificarea conţinutului acestor concepte este vorba doar despre o schimbare a unor concepţii politice, ci şi a unora morale, etice, economice, sociale, transformările de la aceste nivele ale societăţii determinându-le pe cele de la nivel politic.

„Îmbrăcarea în haină juridică”⁸⁶ a unor astfel de concepte, prin a-şi impune propria viziune asupra acestora, este un scop ţintit de orice forţă politică care ajunge la guvernare⁸⁷. Chiar dacă este susţinut conţinutul unui astfel de concept de majoritatea care a decis forţa politică ajunsă la putere, nu trebuie plecat de la premisa că acesta nu va suferi alterări ulterioare. Iată de ce, în baza principiului transparenţei decizionale, orice act normativ care ar modifica şi/sau completa conţinutul unui astfel de concept ar trebui pus în dezbatere publică. De asemenea, orice tentativă

⁸⁴ Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, Editura C. H. Beck, Bucureşti, 2014, p. 10.

⁸⁵ Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura All Beck, Bucureşti, 2005, p. 26.

⁸⁶ Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, Editura C. H. Beck, Bucureşti, 2018, p. 10.

⁸⁷ A se vedea Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, Editura C. H. Beck, Bucureşti, 2018, p. 10.



a guvernanţilor locali sau naţionali de a denatura conţinutul unor astfel de concepte orientându-le spre satisfacerea unor interese private ar trebui sesizată şi chiar sancţionată de opoziţia politică şi/sau de o societate civilă activă.

Guvernanţii îşi exercită astfel un veritabil drept de apreciere atunci când decid conţinutul unui astfel de concept construindu-i o definiţie clară şi precisă, sau când îi identifică elemente definitorii care să-l ghideze pe cel care va pune legea în aplicare. De altfel, în doctrină concepte precum cel de interes public sau altele asemenea, precum cele menţionate mai sus, se consideră că intră în categoria conceptelor juridice nedeterminate⁸⁸. Se apreciază că astfel de noţiuni sunt cele „cu un înţeles larg şi relativ determinat, a căror interpretare este lăsată la libera alegere a celui chemat să aplice norma juridică în care se regăsesc”⁸⁹.

Într-adevăr, așa precum am specificat anterior, legiuitorul va fi tentat, de regulă, să creeze un cadru de identificare a unui astfel de concept prin precizarea unor aspecte esenţiale, a unor parametrii identificabili, ceea ce, în opinia noastră, determină ca asemenea concept să fie unul determinabil sau relativ determinat, nicidecum nedeterminat.

A-l considera astfel – concept nedeterminat – este periculos pentru că ar exista riscul să nu fie stabilite nici măcar nişte coordonate după care cel care, aplicând legea, trebuie să identifice un interes general.

De altfel şi legiuitorul, prin definiţia pe care i-a conceput-o prin art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, a identificat elemente ale statului de drept care odată vizate de un interes îl califică pe acesta ca fiind un interes legitim public. Aceste elemente sunt: ordinea de drept şi democraţia constituţională, garantarea drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenţei autorităţilor publice.

Raportat la această definiţie, apreciem că se impun câteva precizări:

- Textul legal vorbeşte despre interes legitim public (de altfel şi când se referă la interesul privat, legiuitorul ordinar îl vizează doar pe cel legitim, s.n.), opţiunea legiuitorului ordinar fiind determinată, în primul rând, de cea a legiuitorului constituant care, atât prin prevederile art. 21, cât şi prin cele ale art. 52 din Constituţie, are în vedere exclusiv interesele legitime. De ce legitime? Pentru că „legea fundamentală şi celelalte legi nu apără şi nu garantează orice interese, ci numai pe acelea care se întemeiază pe drept, pe cutumă, în general pe izvoarele de drept”⁹⁰. Prin recunoaşterea posibilităţii oricărei persoane de a se adresa justiţiei pentru a-şi apăra inclusiv interese legitime, prevederea

⁸⁸ Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, Editura C. H. Beck, Bucureşti, 2018, p. 12.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, coordonatori, *Constituţia României. Comentariu pe articole*, Editura C. H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 178.



constituțională a art. 21 „nu a pus o condiție de admisibilitate a acțiunii în justiție, ci a obligat justiția să ocrotească numai interesele legitime”⁹¹.

- Prin prevederile art. 52 din Constituție, legiuitorul constituent a consacrat unul dintre cele două drepturi garanții înscrise în legea fundamentală, alături de dreptul de petiționare, anume dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, drept care nu este altceva decât „fundamentul constituțional al apărării cetățenilor față de abuzurile autorităților publice și, implicit, al răspunderii acestora pentru pagubele produse cetățenilor”⁹². Prin exercitarea acestui drept, cetățenii pot să-și apere nu doar drepturile vătămate prin acte administrative de către autoritățile administrației publice, ci și interesele legitime.
- Prin aceste prevederi, legiuitorul constituent a conturat premisele configurării cadrului legal necesar pentru exercitarea acestor drepturi fundamentale. În primul rând a permis unei persoane să invoce vătămarea nu doar a unui drept, ci și a unui interes legitim, fapt ce ar putea fi apreciat ca un prim pas spre îmbrățișarea abordării din dreptul unional european unde „nici măcar nu se distinge între interes legitim și drept, fiind suficientă existența legăturii directe între individ și actul care lezează pentru a putea fi sesizată”⁹³.
- Ce este interesul legitim? În doctrină s-a apreciat că pentru ca un interes să poată fi socotit astfel este necesar:
 - fie să nu contravină ordinii juridice în vigoare⁹⁴;
 - fie să-și găsească izvorul și să fie ocrotit printr-o normă juridică⁹⁵.

Dar, apreciem și noi⁹⁶, că legiuitorul constituent a dorit, prin revizuirea constituțională din 2003, să ofere persoanei o sferă mai largă de situații în care se poate acționa pe calea

⁹¹ Ibidem.

⁹² Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Editura All Beck, București, 2005, p. 66.

⁹³ Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, coordonatori, *Constituția României. Comentariu pe articole*, Editura C. H. Beck, București, 2008, p. 518.

⁹⁴ A se vedea în acest sens Tudor Drăganu, *Liberul acces la justiție*, Editura Lumina Lex, București, 2003, p. 86, apud. Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Hamangiu, București, 2009, p. 438. Pentru critici față de aceste susțineri a se vedea Dacian Cosmin Dragoș, *Implicațiile revizuirii Constituției asupra contenciosului administrativ: discuții privind semnificația sintagmei „interes legitim”*, articol publicat în Revista Transilvană de Științe Administrative, 2 (11), 2004, p. 17 și următoarele, articol consultat la: <http://rtsa.ro/rtsa/index.php/rtsa/article/view/248>, data ultimei accesări: 10.10. 2019.

⁹⁵ A se vedea în acest sens Tudor Drăganu, *Liberul acces la justiție*, Editura Lumina Lex, București, 2003, p. 86, apud. Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Hamangiu, București, 2009, p. 438. Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Editura All Beck, București, 2002, p. 509. Pentru critici față de aceste susțineri a se vedea Dacian Cosmin Dragoș, *Implicațiile revizuirii Constituției asupra contenciosului administrativ: discuții privind semnificația sintagmei „interes legitim”*, articol publicat în Revista Transilvană de Științe Administrative, 2 (11), 2004, p. 17 și următoarele.

⁹⁶ A se vedea în acest sens Dacian Cosmin Dragoș, *Implicațiile revizuirii Constituției asupra contenciosului administrativ: discuții privind semnificația sintagmei „interes legitim”*, op. cit., p. 34.



contenciosului administrativ și tocmai din acest motiv a avut în vedere nu doar încălcarea unor drepturi subiective, ci și a unor interese legitime. S-a avut în vedere accepțiunea potrivit căreia prin interes legitim este vizat orice interes care are „calitatea de a nu fi contrar legii, de a nu proteja o situație nelegală sau imorală”⁹⁷.

- Deși în acest context punem accent pe interesul public și pe aspectele referitoare la acesta, nu putem ignora că legiuitorul constituant nu distinge, în mod expres, între interesul public și interesul privat, referindu-se la interesul legitim. Această abordare constituțională ne determină să constatăm că orice prevedere din legislația noastră, inclusiv cea din sfera dreptului administrativ, va viza doar interese legitime indiferent că acestea sunt publice sau private. Legitimitatea este o trăsătură specifică ambelor forme de interes⁹⁸.
- Legiuitorul ordinar român definește și interesul legitim privat, prin art. 2 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, ca fiind posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat.
- Consacrarea juridică a posibilității unei persoane vătămate de a-și apăra un interes legitim public face posibilă, implicit, recunoașterea juridică a unui contencios obiectiv, pe când apărarea unui interes legitim privat presupune un contencios subiectiv⁹⁹.
- În dreptul administrativ francez, de unde s-a inspirat și legiuitorul nostru, contenciosul administrativ se centrează pe două tipuri principale de litigii: recursul pentru exces de putere și contenciosul de plină jurisdicție¹⁰⁰. Recursul pentru exces de putere are un caracter obiectiv, judecătorul verificând legalitatea obiectivă a actului¹⁰¹. Judecătorul va anula actul pe care îl constată a fi nelegal pentru a restabili legalitatea obiectivă, și nu

⁹⁷ Ibidem

⁹⁸ Jurisprudența franceză a determinat concluzia conform căreia „interesele susceptibile a fi invocate pe calea recursului jurisdicțional pot fi: pur morale – care vizează obținerea doar a unor satisfacții morale, prin anularea actului administrativ; personale sau individuale; colective – care vizează interesul comun susținut de mai multe persoane fizice organizate sau nu într-o formă juridică de asociere, precum o asociație, o fundație sau un sindicat și care nu se confundă cu interesul public pentru protecția căruia pot acționa autorități sau instituții publice”. A se vedea în acest sens Dacian Cosmin Dragoș, *Implicațiile revizuirii Constituției asupra contenciosului administrativ: discuții privind semnificația sintagmei „interes legitim”, op. cit., p. 19.*

⁹⁹ Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, Editura C. H. Beck, București, 2018, p. 164.

¹⁰⁰ Dacian Cosmin Dragoș, *Implicațiile revizuirii Constituției asupra contenciosului administrativ: discuții privind semnificația sintagmei „interes legitim”, op. cit., p. 18.*

¹⁰¹ Idem, pp. 18-19.



pentru a repara prejudiciul produs reclamantului, iar administrația publică, emitentă a actului va acționa ca un apărător al actului administrativ¹⁰².

Spre deosebire, contenciosul de plină jurisdicție este cel care îi permite judecătorului să verifice, pe fond, legalitatea subiectivă a actului administrativ¹⁰³, iar dacă va constata nelegalitatea acestuia, prin decizia sa va anula actul, înlocuindu-l, sau îl va modifica, dar va stabili și sancțiuni pecuniare pentru repararea prejudiciului dacă este cazul¹⁰⁴.

Așadar, printr-un recurs pentru exces de putere se intervine pentru a anula un act administrativ emis sau adoptat de administrația publică cu exces de putere, exercitându-și dreptul de apreciere în mod discreționar, dar abuziv. În cazul acestei forme de recurs trebuie să fie dovedită existența interesului de a acționa în justiție (a interesului procesual, s.n.) și legalitatea obiectivă a actului administrativ. Pe când prin contenciosul de plină jurisdicție se intervine de către reclamant care dorește ca astfel să-și apere un drept subiectiv vătămat. Acesta va trebui să dovedească existența acestei vătămări și, implicit, interesul procesual.

Din prevederile art. 52 din Constituție, precum și din cele ale Legii nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, se poate observa că legiuitorul nostru nu a făcut o astfel de distincție pentru că, urmare a unei acțiuni în contencios administrativ de către o persoană vătămată fie într-un drept al său, fie într-un interes legitim, de către o autoritate publică printr-un act administrativ sau printr-un act asimilat acestuia, această persoană este îndreptățită nu doar să solicite și să obțină recunoașterea dreptului sau a interesului legitim pretins, respectiv anularea actului, ci și repararea pagubei. Așadar, a fost consacrat un contencios de plină jurisdicție și în cazul în care acesta este întemeiat pe un drept subiectiv, precum și atunci când este întemeiat pe un interes legitim.

- Din cele menționate anterior reiese că nu trebuie să se confunde interesul legitim care face obiectul unei acțiuni în justiție cu interesul de a acționa în justiție, acesta din urmă trebuind să fie dovedit și când acțiunea vizează protejarea unui drept subiectiv.
- Plecând de la aspectele relevate de jurisprudență, doctrina a identificat și trăsături pe care trebuie să le prezinte interesul pentru a putea conferi calitatea de a acționa în justiție¹⁰⁵. De asemenea, astfel de trăsături sunt identificate și de un alt autor prin chiar definiția pe care o propune pentru noțiunea de interes legitim precizând că acesta este

¹⁰² A se vedea, Dacian Cosmin Dragoș, *Implicațiile revizuirii Constituției asupra contenciosului administrativ: discuții privind semnificația sintagmei „interes legitim”*, op. cit., p. 18

¹⁰³ A se vedea, Dacian Cosmin Dragoș, *Implicațiile revizuirii Constituției asupra contenciosului administrativ: discuții privind semnificația sintagmei „interes legitim”*, op. cit., p. 19

¹⁰⁴ A se vedea, Dacian Cosmin Dragoș, *Implicațiile revizuirii Constituției asupra contenciosului administrativ: discuții privind semnificația sintagmei „interes legitim”*, op. cit., p. 18

¹⁰⁵ Idem, pp. 19-20.



un interes personal, direct, născut și actual, în acord cu interesul general și cu normele de conviețuire socială, dar fără a avea încă protecția juridică în sensul plenitudinii dreptului recunoscut de lege¹⁰⁶. Față de definiția propusă, considerăm oportun a face câteva precizări. Din felul în care este formulată definiția ne pare evident că este, de fapt, o definiție mai adecvată pentru interesul legitim privat pentru că interesul public se identifică cu interesul general, neavând, în consecință, cum să fie în acord cu el însuși. Și în opinia noastră, aceste trăsături ar putea fi¹⁰⁷, cu unele precizări:

- interesul trebui să fie real sau, cel puțin parțial real - precum este atunci când apreciază eronat că actul administrativ îi este defavorabil, respectiv când actul administrativ vizează mai multe categorii de persoane, iar reclamația aparține doar uneia;
- interesul trebui să fie personal față de cel care îl invocă, indiferent că este un interes privat sau unul public;
- interesul trebuie să fie pertinent – pertinenta va fi indicată de legătura existentă între interesul invocat și actul administrativ atacat;
- interesul trebuie să fie vizat în mod direct de actul administrativ în cauză;
- interesul trebuie să fie sigur, cert.

Alături de voința juridică, interesul reprezintă esența dreptului¹⁰⁸. Așadar, interesul, și nu am putea avea în vedere decât interesul legitim, este o situație juridică anterioară dreptului subiectiv care prefigurează dreptul subiectiv, precede și pregătește apariția acestui drept.

Revenind la interesul public legitim, acesta suscitând discuții mai ample privitoare la conținutul său, la identificarea în concret a existenței unor astfel de interese, la calificarea mai mult sau mai puțin corespunzătoare a unor situații ca fiind de interes public, este evident că acesta este „un concept fundamental pentru o guvernare bazată pe democrație reprezentativă și pentru o bună administrație publică”¹⁰⁹.

Cu toate acestea, astfel precum putem observa chiar și din definiția dată interesului legitim public de către legiuitorul nostru ordinar, și deși guvernanții și alți exponenți ai administrației publice folosesc frecvent, în justificarea acțiunilor lor, acest concept, interesul public este unul dintre conceptele cel mai greu de definit și poate chiar unul dintre cele mai puțin

¹⁰⁶ Ana Rozalia Lazăr, *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și comparat*, Editura All Beck, București, 2004, p. 46.

¹⁰⁷ A se vedea, Dacian Cosmin Dragoș, *Implicațiile revizuirii Constituției asupra contenciosului administrativ: discuții privind semnificația sintagmei „interes legitim”*, op. cit., pp. 19-20

¹⁰⁸ Nicolae Popa, coordinator, *Teoria generală a dreptului*. Caiet de seminar, Editura C. H. Beck, București, 2014, p. 39.

¹⁰⁹ Chris Wheeler, *The public interest. We know it's important, but do we know what it means*, articol publicat în AIAL FORUM No. 48, p. 12, articol consultat la: <http://www.austlii.edu.au/au/journals/AIAdminLawF/2006/2.pdf>, data ultimei accesări 10.10.2019.



înţelese¹¹⁰. Iată de ce în identificarea concretă a situaţiilor practice care pot fi apreciate ca fiind de interes public¹¹¹, apar dificultăţi, divergenţe, diferite interpretări care totuşi nu ar trebui să depăşească limitele unei aprecieri rezonabile din partea administraţiei publice¹¹².

Aşa precum am mai precizat deja, pentru a identifica acest concept cu un înţeles destul de larg şi neîngrădit prin limitări precise, ar fi oportun a parcurge o procedură structurată pe mai multe etape¹¹³. Aceste etape ar fi:

- în primul rând ar trebui să fie identificată populaţia relevantă, adică acea populaţie ale cărei interese ar trebui luate în considerare în luarea deciziilor;
- apoi s-ar putea trece la identificarea intereselor publice ce ar putea fi vizate de o chestiune sau de o decizie;
- iar, în al treilea rând, ar trebui să fie analizate şi cântărite, metaforic vorbind, fiecare interes public identificat inclusiv prin punerea în balanţă a acelor interese publice ce s-ar putea afla într-o competiţie sau chiar într-o situaţie conflictuală unele cu celelalte.

Cât priveşte paşii anterior menţionaţi şi care ar permite identificarea unui interes ca fiind public s-ar impune câteva precizări¹¹⁴.

Cu alte cuvinte, întâi de toate, în identificarea interesului public ar trebui să se pornească de la nevoile comunităţii respective, necesităţi care ar trebui să-şi găsească şi o soluţionare

¹¹⁰ Ibidem

¹¹¹ Un exemplu de cauză în care instanţa de judecată a apreciat că nu este vorba despre vătămarea unui interes legitim, inclusiv a unui interes procesual de a acţiona este următorul. Printr-o hotărâre a unui consiliu judeţean a fost constatată alegerea celor doi vicepreşedinţi ai acestuia, iar prin procesul-verbal încheiat cu acea ocazie s-a consemnat că s-a solicitat fiecăruia „arc” politic să facă două propuneri. Reprezentantul formaţiunii politice reclamante a precizat expres la acel moment că nu are nicio propunere, iar, ulterior, s-a votat pentru sistarea nominalizărilor. De altfel, au fost doar două propuneri şi ambele au fost adoptate astfel încât nu a existat nicio persoană propusă şi care să nu fi fost aleasă. Aşadar, indiferent de modul în care trebuia să se facă sau nu s-a făcut votarea, nu puteau fi aleşi ca vicepreşedinţi decât dintre persoanele care-şi depuseseră candidaturi în acest sens. În consecinţă, instanţa de judecată a apreciat că formaţiunea politică reclamantă nu a justificat vreun interes în promovarea acţiunii pentru că admiterea acesteia nu i-ar aduce niciun folos practic. Dacă s-ar relua votarea, aceasta nu ar putea privi decât cele două candidaturi propuse pentru că nu au fost indicate motive de nelegalitate anterioare momentului în care consilierii au votat ca încheiată etapa propunerii de candidaturi. (C. Ap. Piteşti, s. com. cont. adm. fisc., dec. Nr. 2065/R-C din 27 iunie 2005, în Curtea de Apel Piteşti, Buletinul jurisprudenţei, 2005, Editura C. H. Beck, Bucureşti, 2005, pp. 202-203, apud. Gabriela Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ. Comentată şi adnotată*, Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2015, pp. 40-41).

¹¹² A se vedea *Right to Life Association (NSW) Inc v Secretary, Department of Human Services and Health* (1995) 128 ALR 238 per Lockhart J, apud. Chris Wheeler, *The public interest. We know it's important, but do we know what it means*, op. cit., p.15, nota de subsol 12.

¹¹³ A se vedea în acest sens Chris Wheeler, *The public interest. We know it's important, but do we know what it means*, op. cit., p.18.

¹¹⁴ A se vedea în acest sens Chris Wheeler, *The public interest. We know it's important, but do we know what it means*, op. cit., p.18 şi următoarele.



juridică prin adoptarea unor acte juridice de către administrația publică. Punctul central în identificarea acestor interese publice nu ar trebuie să fie nicidecum voința guvernanților, a administrației.

Deși, aparent, pare facil a identifica acea parte a populației ale cărei interese trebuie luate în considerare pentru a se decide în privința lor și, ulterior, acționa pentru a le realiza, demersul se poate dovedi unul destul de dificil și chiar delicat.

Administrația publică va trebui să afle prin comunicarea cu membrii comunității, fie prin aducerea la cunoștință a interesul public/intereselor publice dorit/dorite a fi realizat/realizate chiar de membri ai comunității prin petiții, audiențe, spre exemplu, fie invers prin identificarea acestora de către reprezentanții politici ai acestora – consilieri locali sau chiar funcționari publici, mai ales dacă specificul activității desfășurate de aceștia presupune contactul direct cu membrii comunității. Important nu este cum sunt identificate aceste interese publice care trebuie îndeplinite, ci să fie receptate și reținute de către cei cu competențe în îndeplinirea acestora. Administrația publică va trebui să fie permanent atentă la nevoile comunității care se vor transpune în acele interese publice pe care și le dorește a fi îndeplinite.

Odată identificate diferitele componente ale comunității și interesele publice reclamate a fi atinse de către cei administrați, administrația publică, mai ales cei responsabili în procesul decizional, vor trebui să identifice acele interese publice pe care le pot realiza dat fiind competența lor legală, dar și care să concorde cu obiectivele pe care și le-au propus, inclusiv a celor propuse în temeiul puterii discreționare care le este recunoscută. Mai ales în cazul comunităților mari pot să apară situații în care membrii ai acestora pot dori satisfacerea unui/unor interes/interese public/publice, însă administrația publică nu le poate îndeplini pe toate în același timp din cauza lipsei de resurse financiare sau/și umane, a unei infrastructuri deficitare, dar și pentru că nu corespunde/corespund obiectivelor pe care și le-au propus.

În identificarea obiectivelor care se dorește a fi atinse pentru că sunt de interes public, un rol consistent trebuie să îl aibă nu atât demnitarul public – cel care deține o funcție eligibilă sau numită, ci funcționarul public. Într-adevăr la o primă vedere a identifica acele interese publice care trebuie atinse pare a fi ușor pentru că pot fi deprinse din platformele-politice, programele politice pe care și le-au propus în campanie candidații pentru o funcție de demnitate publică și pentru care, probabil, că au fost aleși. Cu siguranță aceasta este prima sursă în aflarea acestor interese publice, dar funcționarul public va trebui „să certifice”, prin atribuțiile sale specifice, legitimitatea acestora, prin raportarea la legislația primară relevantă, iar dacă la un astfel de nivel nu există reglementare sau este enunțată doar la nivel de principiu, prin raportare la legislația secundară sau chiar la cea stabilită la nivelul acelei autorități sau instituții publice. Nu pot fi ignorate nici prevederile legislative privitoare la pașii procedurali care trebuie parcurși pentru satisfacerea aceluși interes general. Aceasta nu înseamnă că o procedură complexă va înlătura



realizarea unui obiectiv propus, ci doar va ajuta la prioritizarea acestora. Până la parcurgerea unei proceduri complexe pentru atingerea unui obiectiv de interes public, pot fi realizate altele ce necesită respectarea unei proceduri simplificate.

De asemenea, în identificarea obiectivă a acestor interese publice și chiar în ordonarea lor este necesar a se ține cont și de planurile, de politicile identificate la nivelul autorității sau instituției publice fie chiar de către aceasta/acesta, fie, dacă există, de autoritatea publică ierarhic superioară sau sub autoritatea acesteia, după caz. Însă, atâta timp cât astfel de interese publice au fost identificate, prioritizate într-un mod obiectiv, cu respectarea tuturor aspectelor de legalitate, iar în cazul unora poate s-a demarat și realizarea lor, existența și/sau realizarea acestora nu trebuie să fie afectată de schimbarea culorii politice a celor care sunt aleși sau numiți, după caz, în funcții de demnitate publică. Dreptul de apreciere al acestora trebuie „să fie coordonat” de aspectele de legalitate, de obiectivitate și imparțialitate în considerarea unui interes ca fiind legitim public, așadar în niciun caz de doleanțele politice sau private ale acestora.

Pe de altă parte, cu siguranță, că de cele mai multe ori se ajunge la identificarea mai multor interese publice care s-ar dori a fi satisfăcute, însă administrația publică se va afla, de regulă, în imposibilitatea de a le putea îndeplini pe toate în același timp. Astfel va fi necesară o prioritizare a acestora, doctrina precizând chiar și posibilitatea de selecta dintre interesele publice identificate pe cele ce urmează a fi realizate pe baza unui compromis¹¹⁵ la care trebuie să ajungă administrația publică și cei administrați. De altfel, în acest caz, ni se pare pertinentă afirmația potrivit căreia „uneori este mai adecvat să alegi cea mai puțin rea opțiune – decizia care produce cel mai puțin rău, decât pe cea care produce cel mai mare bine”¹¹⁶. În ierarhizarea acestor interese publice concurente ar trebui să fie avute în vedere o serie de criterii precum: cadrul legal pe care îl are la dispoziție pentru a parcurge pașii procedurali pentru a satisface un interes public legitim sau altul; posibilitățile financiare și de resurse umane de care dispune administrația pentru a le realiza sau la care poate apela, prin încheierea de contracte publice; afectarea a câtor mai puține drepturi și/sau interese legitime private; numărul persoanelor care ar fi afectate tocmai pentru că acel interes public nu se mai realizează sau nu se mai realizează la acel moment. Apreciem și noi, însă, că modul în care este afectată comunitatea¹¹⁷ prin nerealizarea definitivă sau doar temporară a acelui interes reprezintă cel mai important factor pe care administrația decidentă trebuie să-l ia în considerare.

¹¹⁵ A se vedea în acest sens Chris Wheeler, *The public interest. We know it's important, but do we know what it means*, op. cit., p.21.

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ Ibidem.



Pentru identificarea interesului public au fost propuse¹¹⁸ mai multe principii care să guverneze, mai curând, am aprecia noi, care să ghideze, acest proces şi anume:

- principiul participării – este de esenţa unei democraţii a permite oamenilor să participe la dezbaterile publice şi să-şi facă cunoscute chiar şi interesele publice care vor să fie realizate în cadrul acestora, pentru că „aceştia sunt cei care asigură fundamentul puterii politice şi legitimizează distincţia dintre guvernanţi şi guvernaţi”¹¹⁹.
- principiul carităţii (al bunăvoinţei, al buneii-credinţei) – potrivit căruia ori de câte ori interpretarea pe care o dăm unei declaraţii, unei decizii generează o evidentă stare de contradicţie sau de confuzie, este necesar să identificăm o altă interpretare care să corespundă raţiunii afirmaţiei. În a justifica de ce, urmare a prioritizării intereselor publice, unele vor fi realizate mai curând decât altele, este necesar ca administraţia să găsească cele mai adecvate forme prin care să justifice această decizie pentru că resursele care vor fi folosite pentru realizarea unora dintre aceste interese în detrimentul altora provin inclusiv de la persoanele care nu le considerau prioritare.
- principiul subsidiarităţii – potrivit căruia deciziile pentru identificarea cât mai adecvată a intereselor publice şi pentru prioritizarea acestora trebuie luate în considerare astfel încât să corespundă cât mai bine nevoilor comunităţii respective, specificului acesteia.
- principiul autonomiei – potrivit căruia, cu respectarea valorilor fundamentale ale unui stat, astfel precum le califică chiar legea fundamentală a unui acestuia, prin identificarea acestor interese publice ce se doreşte a fi realizate, guvernării nu trebuie să impună comunităţii alte valori după care să-şi desfăşoare viaţa cotidiană.
- principiul transparenţei – acest este un principiu fundamental în cadrul oricărei democraţii, iar potrivit acestuia administraţia trebuie să fie transparentă nu doar cât priveşte interesele publice ce urmează a fi realizate, ci şi cât priveşte întregul proces decizional pe care l-a urmat pentru a identifica aceste interese publice.

¹¹⁸ Jean-François Méthot, *How to define public interest?*, prelegere susţinută la EPAC Round-Table de la Universitatea Saint Paul, 29 ianuarie 2003, Ottawa, Canada, pp. 2-4, consultată la: https://ustpaul.ca/upload-files/EthicsCenter/activities-How_to_Define_Public_Interest.pdf, data ultimei accesări: 10.10.2019.

¹¹⁹ Idem, p. 3



Capitolul II

Legalitate și oportunitate în administrația publică*

În societatea globalizată de astăzi, statul de drept este un concept recunoscut și consacrat juridic prin cele mai importante acte normative nu doar la nivelul statelor, ci și, prin intermediul acestora, la cel al comunității internaționale tocmai pentru a se valoriza la acest nivel, precum și pentru a se perpetua și răspândi în toate statele lumii care, astfel, să îl recunoască drept una dintre valorile lor fundamentale.

În acest sens, la nivelul Organizației Națiunilor Unite, Adunarea Generală, printr-o Rezoluție din 2005, a recunoscut necesitatea reglementării și a punerii în aplicare a supremației legii, a „domniei” acesteia atât la nivel internațional, cât și la nivel național¹²⁰, afirmând că domnia legii (*rule of law*), alături de buna guvernare, „recunoscute atât la nivel național, cât și internațional, sunt esențiale pentru susținerea creșterii economice, a dezvoltării durabile și pentru eradicarea sărăciei și foametei”¹²¹. De asemenea, subliniind necesitatea colaborării dintre state, a existenței unor parteneriate între acestea, dar și între acestea și ONU pentru a se obține o veritabilă dezvoltare, prin aceeași rezoluție s-a reafirmat „angajamentul pentru politicile solide, pentru o bună guvernare la toate nivelurile, precum și pentru domnia dreptului”¹²². Chiar dacă prin această rezoluție, identificarea unor valori și principii fundamentale ale ONU, ale măsurilor care trebuie avute în vedere pentru aplicarea acestor valori și principii, este direcționată către statele în curs de dezvoltare sau cu o economie în tranziție, totuși considerăm că reafirmarea acestora este valabilă pentru toate statele, indiferent de nivelul de dezvoltare al acestora, reamintirea unor astfel de valori și principii poate doar să ajute orice stat în a se întări, inclusiv sub dimensiunea statului de drept. În acest sens, este, apreciem noi, și afirmarea, prin această rezoluție, a faptului că statele ONU continuă să se determine reciproc „să protejeze și să promoveze în mod activ toate drepturile omului, statul de drept și democrația și să recunoască faptul că acestea sunt interconectate și se întăresc reciproc și că aparțin valorilor și principiilor fundamentale universale și indivizibile ale Națiunilor Unite”¹²³. De altfel, prin pct. 134 al acestei Rezoluții, se afirmă o serie de măsuri avute în vedere pentru „recunoașterea necesității tuturor de a adera și a pune în aplicare statul de drept (*rule of law*) atât la nivel național, cât și la nivel

¹²⁰ A/RES/90/1 Resolution adopted by General Assembly 60/1. 2005 World Summit Outcome, http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf, consultată on-line, data ultimei accesări: 12.05.2018.

¹²¹ Idem, pct. 11 din Capitolul „Valori și principii”.

¹²² Idem, pct. 21 din Capitolul „Parteneriatul global pentru dezvoltare”.

¹²³ Idem, pct. 119 al Rezoluției.



internațional”, printre care se regăsesc și următoarele¹²⁴: „reafirmarea angajamentului față de scopurile și principiile Cartei și ale dreptului internațional și față de ordinea internațională bazată pe statul de drept și dreptul internațional, ceea ce este esențial pentru coexistența pașnică și cooperarea între state,...invitarea statelor să-și continue eforturile de eradicare a politicilor și practicilor care discriminează femeile, precum și să adopte legi și să promoveze practici care protejează drepturile femeilor și promovează egalitatea de gen,...încurajarea susținerii înființării unei unități de asistență pentru statul de drept în cadrul Secretariatului ONU,...respectiv recunoașterea rolului important al Curții Internaționale de Justiție, principalul organ jurisdicțional al Organizației Națiunilor Unite, în soluționarea litigiilor între state și a valorii activității sale” inclusiv în interpretarea și aplicarea aspectelor privitoare la statul de drept.

De asemenea, prin documente la nivel regional, statele și-au afirmat dorința, ca prin reglementările adoptate și la nivelul unor organizații internaționale de la acest nivel, să fie susținute principii ale oricărei democrații veritabile, precum este și cel privitor la statul de drept. Astfel, prin Statutul Consiliului Europei¹²⁵, în chiar preambulul acestuia se afirmă că înființarea Consiliului Europei a avut la bază o serie de principii fundamentale, inclusiv cel al statului de drept. Uniunea Europeană, de asemenea, a afirmat că statele membre, precum și Uniunea însăși se întemeiază inclusiv pe valorile statului de drept¹²⁶. Mai mult decât atât, coroborând prevederile art. 49 par. (1) teza a I-a cu cele ale art. 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, putem observa că orice stat care își dorește să devină membru al acestei uniuni¹²⁷ trebuie, printre altele, să recunoască și să promoveze valorile pe care se întemeiază Uniunea Europeană și printre care este recunoscută și cea a statului de drept.

Acest concept al statului de drept, recunoscut astfel precum am menționat în cele ce preced la nivel internațional, dar și regional, se referă, pe de o parte, la „un principiu de guvernare în care toate persoanele, instituțiile și entitățile, publice și private, inclusiv statul însuși, răspund în fața legilor adoptate, promulgate, făcute publice, aplicate în mod egal și independent, și care

¹²⁴ Idem, pct. 134 lit. a), d), e) și f) din Rezoluție.

¹²⁵ Statutul Consiliului Europei a fost semnat la Londra, la 5 mai 1949, fiind modificat ulterior de mai multe ori. Acest statut a fost consultat on-line la: <https://rm.coe.int/1680306052>, data ultimei accesări 20.05.2018.

¹²⁶ A se vedea în acest sens Preambulul, dar și art. 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, versiunea consolidată, JOUE C 326, 26/10/2012, consultată on-line la: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=RO>, data ultimei accesări: 12.05.2018

¹²⁷ De altfel, când au fost structurate cele mai importante valori și condiții care trebuie respectate și îndeplinite de un stat pentru a deveni membru al Uniunii Europene, fiind adoptate astfel Criteriile de Copenhaga (Accession criteria – Copenhagen criteria), din iunie 1993, printre acestea a fost stabilit și cel privind „stabilitatea instituțiilor care garantează democrația, statul de drept, drepturile omului și respectarea și protejarea minorităților”. A se vedea în acest sens Accession criteria – Copenhagen criteria, consultate on-line la: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en, data ultimei accesări 20.05.2018.



sunt în concordanță cu normele și standardele internaționale în materia drepturilor omului¹²⁸. Pe de altă parte acest principiu presupune „necesitatea existenței, de asemenea, a unor măsuri de asigurare a respectării principiilor supremației legii, egalității în fața legii, răspunderii juridice, corectitudinii, echității în aplicarea legii, separației puterilor, participării la luarea deciziilor, securității juridice, evitarea arbitrariului, transparenței procedurale și juridice”¹²⁹.

Prin art. 1 alin. (3), Constituția României, republicată,¹³⁰ consacră inclusiv principiul fundamental al statului de drept care, astfel precum a subliniat prin jurisprudența sa Curtea Constituțională a României, „implică subordonarea statului față de drept, asigurarea acelor mijloace care să permită dreptului să cenzureze opțiunile politice și, în acest cadru să pondereze eventualele tendințe abuzive, discreționare ale structurilor etatice”¹³¹. Or, în opinia noastră, o astfel de subordonare a statului față de drept presupune respectarea legii, recunoașterea preeminenței acesteia în toate dimensiunile activității de la nivelul unui stat, așadar, implicit, la nivelul administrației publice. Așadar, apreciem că una dintre dimensiunile statului de drept privește legalitatea, mai ales respectarea acesteia.

Legalitatea este văzută ca „principiu fundamental de organizare și funcționare a sistemului organizării politice ... care (s.n.) presupune ca elaborarea actelor normative să se facă de organele competente, după procedura prestabilită, cu respectarea dispozițiilor din actele normative emise de organele statului care, indiferent de categoria din care fac parte, ocupă o poziție superioară celor emitente în sistemul respectiv”¹³². Fiind un principiu fundamental, legalitatea se va reflecta și asupra activității administrației publice – dimensiune a puterii

¹²⁸ Pct. 6 din Capitolul III din Raportul Secretarului general al Organizației Națiunilor Unite – *Statul de drept și justiția de tranziție în societățile aflate în conflict și post/conflict*, p.4, consultat on-line la: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/2004%20report.pdf>, data ultimei accesări 20.05.2018.

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ Prevederile din constituția noastră privitoare la statul de drept se înscriu într-o constantă a prevederilor constituționale și ale altor state. Astfel, cu titlul de exemplu, Constituția Lituaniei, prin penultima frază a preambulului său, recunoaște statul de drept ca fiind una dintre valorile fundamentale care au stat la baza adoptării și proclamării constituției (consultată on-line la: https://www.constituteproject.org/constitution/Lithuania_2006?lang=en, data ultimei accesări 20.05.2018), sau Constituția Poloniei, care, prin art. 2, declară această republică ca fiind, inclusiv, un stat de drept (consultată on-line la: https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009?lang=en, data ultimei accesări 20.05.2018), sau Constituția Slovaciei care proclamă, la art. 1 alin. (1) teza I-a, că „Republica Slovacă este un stat suveran și democratic, guvernat de statul de drept” (consultată on-line la: https://www.constituteproject.org/constitution/Slovakia_2014?lang=en, data ultimei accesări 20.05.2018).

¹³¹ Decizia Curții Constituționale a României nr. 70/2000 referitoare la excepție de neconstituționalitate a dispozițiilor art. IV pct.7 din Ordonanța Guvernului nr. 18/1994 privind măsuri pentru întărirea disciplinei financiare a agenților economici, aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 12/1995, publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 334 din 19 iulie 2000.

¹³² Ioan Muraru & Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, Editura All Beck, București, 2005, pp. 69-70.



executive, componentă a sistemului de organizare și funcționare a unui stat, în virtutea principiului separației și echilibrului puterilor în stat. Legalitatea exprimând ideea conformității cu legea, în sensul larg al termenului, principiul legalității aplicat administrației reprezintă regula potrivit căreia administrația trebuie să acționeze conform dreptului, dar având totdeauna în vedere, interesul public¹³³. Activitatea administrației publice trebuie să fie caracterizată, așadar, de legalitate prin care înțelegem „obligativitatea conformării întregii acestei activități dispozițiilor constituționale, legilor adoptate de Parlament, tuturor actelor normative având o forță juridică superioară”¹³⁴. Considerăm, însă, că această legalitate trebuie să fie avută în vedere de administrația publică cu privire la întreaga sa activitate, precum și de orice organ de stat, autoritate publică, instituție publică, structură din cadrul acesteia.

De altfel, definit la nivelul Uniunii Europene, prin principiul legalității se înțelege că „administrația Uniunii acționează în conformitate cu legea și aplică normele și procedurile stabilite în legislația Uniunii. Competențele administrative se bazează pe lege, iar conținutul acestora respectă legea. Deciziile luate sau măsurile adoptate nu sunt niciodată arbitrare sau determinate de scopuri care nu se bazează pe lege sau care nu sunt motivate de interesul public.”¹³⁵ Prin astfel de documente nu doar sunt proclamate astfel de principii, inclusiv cel al legalității, precum nici nu este suficientă respectarea acestuia doar la nivelul Uniunii, dat fiind interacțiunile dintre statele membre, dar și dintre statele membre și Uniunea Europeană, fiind recomandată impunerea acestora și la toate nivelurile administrației naționale.

În sensul celor precizate în paragraful anterior, apreciem, de asemenea, că lipsa unei prevederi în normele legii fundamentale în sensul recunoașterii, *expressis verbis*, a existenței acestui principiu la nivelul administrației publice nu este nici pe departe un impediment în a recunoaște și aplica principiul legalității cu privire la administrația publică și activitatea

¹³³ Georges Vedel & Pierre Delvolvé, *Droit administratif*, vol. I., Editura P.U.F, Paris, 1992, p. 445, apud. Dana Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Editura All Beck, București, 1999, p. 42.

¹³⁴ A se vedea în acest sens, Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura All Beck, București, 2002, p. 42

¹³⁵ A se vedea în acest sens Rezoluția Parlamentului European din 15 ianuarie 2013 care conține recomandări adresate Comisiei Europene privind dreptul de procedură administrativă al Uniunii Europene și unde sunt identificate aceste principii, anume în *Recomandarea 3 privind principiile generale care ar trebui să călăuzească administrația* (legalitatea, nediscriminarea și egalitatea de tratament, proporționalitatea, imparțialitatea, consecvența și așteptările legitime) și se recomandă impunerea acestora la nivelul administrației. [2012/2024 (INL)] (consultată on-line la: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//RO#BKMD-4>, data ultimei accesări: 06.01.2018), sau Codul European al Bunei Conduite Administrative, elaborat de Ombudsman-ul European (consultat on-line la: <https://www.ombudsman.europa.eu/ro/resources/code.faces#/page/1>, data ultimei accesări: 06.01.2018).



acesteia¹³⁶. Pe de altă parte, în opinia noastră, prin recunoașterea statului de drept ca una dintre valorile fundamentale pe care se întemeiază orice stat democratic implică, astfel precum reiese din cele de mai sus, o consacrare inclusiv a principiului legalității.

Oricum, prin legea fundamentală nu poate fi vorba decât despre trasarea unor coordonate fundamentale ale acestui principiu dat fiind că „înfăptuirea legalității în administrația publică are o sferă foarte largă și ca urmare a faptului că ea presupune respectarea nu numai a legilor, ci și a actelor normative emise de organele administrative competente”¹³⁷, iar, „în practică, problema strictei respectări a legilor de către organele administrației publice se pune mult mai frecvent decât cea a conformității lor cu Constituție”¹³⁸. Iată de ce este justificat ca aspecte privind controlul de constituționalitate să-și găsească nu doar fundamentarea, ci și dezvoltarea prin normele legii fundamentale, pe când cele privitoare la controlul legalității în activitatea administrației publice să fie doar reglementate la nivel de principiu prin normele unei constituții. Așadar, privitor la principalul act administrativ din sistemul nostru, prin prevederile art. 108 alin. (2) din Constituție se prevede, în mod expres, că hotărârile de guvern „se emit pentru organizarea executării legilor”, stabilindu-se, astfel, caracterul de act subsecvent, secundum legem al acestora în raport cu legea, precum și, am adăuga noi, cu ordonanța guvernului, fie emisă în baza unei legi de abilitare, fie de urgență având în vedere că sunt expresie a delegării legislative în condițiile prevăzute de prevederile art. 108 alin. (1) și (3) coroborate cu cele ale art. 115 din Constituție. Astfel, legiuitorul constituțional a subliniat necesitatea respectării principiului legalității în emiterea unei hotărâri de guvern, cât și cu privire la conținutul acesteia în raport cu legea a cărei organizare este executată.

¹³⁶ Astfel, spre exemplu, potrivit art. 18 pct. 1) și 2) din Constituția Austriei, întreaga administrație publică are la bază legea, iar fiecare autoritate administrativă poate adopta regulamente în baza legii în cadrul sferei sale de competență (prevederile celor două puncte sunt dezvoltate prin pct. 3)-5) ale aceluiași articol, iar prin intermediul prevederilor art. 60 și următoarele sunt dezvoltate aspecte constituționale privind organizarea administrației și competențele organelor care o alcătuiesc, s.n.). De asemenea, legea fundamentală consacră, prin art. 129 – 136 din cadrul Capitolului – Garanții constituționale și administrative, prevederi consistente privitoare la jurisdicția administrativă și, implicit, la garanțiile administrative ale respectării și a principiului legalității. Într-adevăr, legea noastră fundamentală nu conține prevederi exprese în sensul că administrația publică se organizează și funcționează pe baza principiului legalității, dar nu putem face abstracție, spre exemplu, de consacrarea chiar prin art. 1 din Constituție a statului de drept, dar și a două drepturi garanții, anume dreptul de petiționare și dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, cel din urmă considerat temei al contenciosului administrativ român alături de alte prevederi constituționale precum cea din art. 126 alin. (6) potrivit căreia controlul judecătoresc al actelor administrative, cu excepțiile consacrate în primul rând de constituție, se efectuează de instanțele judecătorești. Constituția Austriei a fost consultată la: https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013?lang=en, accesată ultim dată la: 21.05.2018.

¹³⁷ Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*. Tratat elementar, vol. I, Editura Lumina Lex, București, 2000, p. 335.

¹³⁸ Ibidem.



De altfel, în opinia noastră, intră în sarcina legiuitorului ordinar și nu constituțional de a identifica, *expressis verbis*, principiile ce guvernează administrația publică și activitatea acesteia. Astfel, o definiție a principiului legalității¹³⁹, apreciat a fi unul dintre principiile generale ale administrației publice, ne este oferită, în prezent, de Codul administrativ, potrivit căruia, mai precis a prevederilor art. 6, unul dintre principiile generale aplicabile administrației publice este principiul legalității care constă în acea că „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”¹⁴⁰. Considerăm că această definiție ar putea fi mai amplă și mai clară prin luarea în considerare și a aspectelor privitoare la necesitatea: elaborării actelor administrative, normative și individuale, de către autoritățile sau instituțiile publice competente, a respectării unei proceduri prestabilite de adoptare a acestora, precum și a conformității cu dispozițiile din actele normative emise de autorități publice care ocupă o poziție superioară celor emitente în sistemul autorităților publice.

Pe de altă parte, când vorbim despre legalitatea actelor administrative este oportun și necesar să amintim cele două teze dezvoltate una de Școala de drept public a Facultății de Drept din cadrul Universității din București, iar cealaltă de Școala de drept public a Facultății de Drept din cadrul Universității Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca. Astfel, în opinia specialiștilor din prima școală amintită, când vorbim despre legalitatea unui act administrativ este necesar să vorbim și despre oportunitatea acestuia, aceasta nefiind altceva decât o condiție de legalitate, „fără de care nu putem vorbi de valabilitatea unui act administrativ”¹⁴¹. Spre deosebire, „în concepția Școlii de la Cluj, noțiunea de legalitate se referă la conformitatea actului administrativ cu dispozițiile actelor juridice cu forță juridică superioară, în sens generic cu „legea”¹⁴², pe când „oportunitatea vizează conformitatea actului administrativ cu necesitățile în continuă transformare ale

¹³⁹ Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările în vigoare, nu conține printre prevederile ei o definiție a legalității.

¹⁴⁰ Într-un Proiect de cod de procedură administrativă, prin art. 15, s-a propus următoarea definiție pentru principiul legalității – „Autoritățile publice trebuie să acționeze în conformitate cu legea și cu principiile de drept. Exercițarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care au fost reglementate.” Acest cod a fost consultat on-line la: <http://www.curieruljudiciar.ro/wp-content/uploads/2016/12/Proiect-COD-procedura-administrativa.pdf>, data ultimei accesări: 21.05.2018.

¹⁴¹ Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, 2002, p.49, sau Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, Editura All Beck, București, 2004, p. 26.

¹⁴² Dacian Cosmin Dragoș, *Discuții privind posibilitatea anulării unui act administrativ pe motiv de inoportunitate*, articol publicat în Revista Transilvană de Științe Administrative, nr. 1(10), 2004, p.31, consultat on-line la: www.rtsa.ro/rtsa/index.php/rtsa/article/download/270/265, data ultimei accesări: 05.01.2018.



societăţii”¹⁴³.

Am apreciat că statul de drept, astfel precum este caracterizat de normele constituţionale şi statul român, are în vedere şi principiul legalităţii, dar nu se reduce la acesta, pe de parte, iar pe de altă parte, nu interzice, precum nici nu limitează în vreun fel dreptul administraţiei publice de a-şi exercita, în activitatea sa, puterea discreţionară prin care înţelegem „acea marjă de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorităţi astfel ca, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acţiune în limitele competenţei sale”¹⁴⁴. Cu toate acestea apreciem că, în principiu, această putere discreţionară, sau drept de apreciere, sau oportunitate, cum mai este denumită în literatura de specialitate nu ar trebui apreciată ca fiind ea însăşi o condiţie de legalitate a actului administrativ¹⁴⁵ ceea ce nu ar trebui să însemne că, în situaţii de excepţie, nu poate face obiectul unui control exercitat de instanţele de judecată, mai ales atunci când este afectată chiar legalitatea şi când, practic, se acţionează cu exces de putere, nemaiputându-se vorbi despre o bună administrare.

În cele ce preced am amintit criteriile pe care doctrina, prin analizarea situaţiilor practice şi a jurisprudenţei, mai ales, le-a identificat drept criterii de apreciere a oportunităţii, criterii care, odată respectate, permit administraţiei publice să-şi exercite puterea discreţionară sau, altfel spus, acel drept de apreciere care îi este recunoscută şi care este de esenţa oportunităţii. Ceea ce este specific acestor criterii şi în funcţie de care, aşadar, se poate analiza dacă o măsură adoptată, decisă, luată de administraţia publică este oportună, considerăm că este principiul proporţionalităţii.

¹⁴³ Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001, p.277. Cu privire la opiniile celor două şcoli de drept, a se vedea şi Anton Trăilescu, *Actele administraţiei publice locale*, Editura All Beck, Bucureşti, 2002, p. 47-48.

¹⁴⁴ Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, Editura C. H. Beck, Bucureşti, 2014, p. 11.

¹⁴⁵ În susţinerea acestui punct de vedere, s-a afirmat în doctrină că „Justificarea acestei opţiuni doctrinare rezidă în principiul separaţiei puterilor în stat, care împiedică autoritatea judecătorească să „facă administraţie”, adică să intervină în domeniul rezervat prin Constituţie şi legi puterii executive.”, Dacian Cosmin Dragoş, *op. cit.*, p. 32. De asemenea, prin pct.81 din Decizia nr.757/2017, Curtea Constituţională a apreciat că „nu există nici un mecanism de control al oportunităţii emiterii actului administrativ. Prin urmare, dacă legea permite realizarea unei anumite operaţiuni administrative în sensul în care o lasă în marja de apreciere a organului administrativ, nu poate fi pusă în discuţie cenzurarea oportunităţii aprecierii acestuia din urmă.” Decizia nr.757/2017 asupra cererii de soluţionare a conflictului juridic de natură constituţională dintre Guvernul României, pe de o parte, şi Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Direcţia Naţională Anticorupţie, pe de altă parte, publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 33 din 15.01.2018.



Capitolul III

Principiul proporţionalităţii şi utilitatea sa în activitatea administraţiei publice*

Dacă legalitatea are în vedere, generic vorbind, conformitatea cu legea ceea ce presupune că orice formă de manifestare a autorităţii publice, inclusiv a oricăreia din sfera administraţiei publice, trebuie să se încadreze în limitele stabilite de actele normative, puterea discreţionară presupune, "pe fond, libertatea ce i-a fost conferită de lege"¹⁴⁶ acesteia "pentru a alege o soluţie sau alta"¹⁴⁷.

Aşadar, puterea discreţionară are drept bază "marja de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorităţi astfel ca în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor să poată recurge la orice mijloc de acţiune în limitele competenţei sale"¹⁴⁸, când administraţia este necesar a acţiona cu respectarea principiului proporţionalităţii¹⁴⁹.

Se recunoaşte în doctrină¹⁵⁰ că "problema limitării şi libertăţii administraţiei este una dintre cele mai controversate probleme ale dreptului administrativ (*questio diabolica*). Este vorba despre găsirea unui echilibru între două obiective conflictuale. Pe de o parte, administraţia trebuie să aibă un anumit spaţiu de libertate pentru a-şi îndeplini sarcinile. Pe de altă parte, libertatea excesivă acordată administraţiei poate duce la încălcarea drepturilor fundamentale ale unui individ".

Cu excepţia situaţiilor în care este evidentă depăşirea oricărei limite a acestei marje de apreciere, putându-se vorbi despre un exces de putere¹⁵¹, a stabili absolut determinat limitele acestei marje este nerealistă, dacă nu chiar imposibilă. Pe de altă parte a identifica relativ determinat limitele acestei marje de apreciere este sau, măcar ar trebui să fie, un proces complex în care arta şi tehnica legiuitorului ar trebui să se îmbine util pentru a creiona astfel aceste limite.

¹⁴⁶A se vedea în acest sens, Dana Apostol Tofan, *Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice*, Editura All Beck, Bucureşti, 1999, 1999, p. 54.

¹⁴⁷Ibidem

¹⁴⁸Dana Apostol Tofan, *op.cit.*, 1999, p. 22.

¹⁴⁹A se vedea în acest sens, Dana Apostol Tofan, *op.cit.*, Editura All Beck, Bucureşti, 1999, p. 46.

¹⁵⁰Jerzy Parchomiuk, *Abuse of Discretionary Powers in Administrative Law. Evolution of the Judicial Review Models: from "Administrative Morality" to the Principle of Proportionality*, articol publicat în "Časopis pro právní vědu a praxi", XXVI, 3/2018: 453–478; <https://doi.org/10.5817/CPVP2018-3-4>, p. 453 articol disponibil on-line la adresa: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/viewFile/8944/9263>, data ultimei accesări: 03.11.2018.

¹⁵¹Înţelegem prin excesul de putere "depăşirea limitelor dreptului de apreciere aparţinând autorităţilor administraţiei publice, autorităţilor publice în general, în realizarea scopului propus de legiuitor". Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, Editura C. H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 35.



Cu certitudine, însă, am putea susţine că "depăşirea limitelor puterii discreţionare, cu care autoritatea are dreptul să acţioneze reprezintă exces de putere"¹⁵².

Dar, nu mai puţin adevărat este faptul că "toate activităţile administraţiei publice sunt "determinate teleologic"¹⁵³, putându-se vorbi despre o veritabilă "axiomă scop"¹⁵⁴ în virtutea căreia "administraţia publică trebuie să urmărească obiective specifice stabilite de sarcinile publice"¹⁵⁵, iar "fiecare competenţă de a acţiona în cadrul puterii discreţionare a fost încredinţată de către legislativ pentru îndeplinirea obiectivelor specifice"¹⁵⁶, autorităţile neavând recunoscută libertatea de a putea să decidă, în mod liber, scopul acţiunilor sale. Aşadar, este evident că limitele dreptului de apreciere de care beneficiază autorităţile administraţiei publice sunt determinate chiar de lege şi de celelalte acte normative pe care trebuie să le aplice¹⁵⁷, ori de câte ori îşi exercită competenţele. Pentru a putea vorbi despre un act administrativ legal, între acesta şi actul sau actele normative ierarhic superioare ca forţă juridică şi în temeiul cărora a fost adoptat sau emis, trebuie să existe "o legătură clară"¹⁵⁸ pentru că actele întâi menţionate sunt cele care "conferă puterea discreţionară"¹⁵⁹. De altfel, distincţia dintre exercitarea legală a puterii discreţionare şi exercitarea arbitrară a acesteia¹⁶⁰ este reprezentată chiar de existenţa acestui legături cu conotaţii juridice între cele două categorii de acte.

Analizând motivele care determină o autoritate a administraţiei publice să abuzeze de puterea discreţionară care îi este recunoscută de reglementările legale, vom avea în vedere şi oportunitatea¹⁶¹ acţiunilor acesteia, oportunitate care "nu poate fi desprinsă de legalitate"¹⁶²,

¹⁵²Dana Apostol Tofan, *op.cit.*, 1999, p. 50. Într-o opinie relativ contrară se apreciază că "încălcarea principiului proporţionalităţii presupune un exces de putere în folosirea dreptului de apreciere din partea autorităţii, pe când deturnarea prerogativelor conferite, când acţiunea administraţiei este lipsită de orice fundament juridic şi străină de realizarea unui interes public, nu s-ar mai identifica cu excesul de putere, ci cu abuzul de putere". A se vedea Emanuel Albu, *Carta Europeană a drepturilor fundamentale – dreptul la o bună administraţie*, articol publicat în "Revista de drept comercial" nr. 9/2007, p. 75-90, citat în lucrarea Gabriela Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ. Comentată şi adnotată*, ediţia a III-a, revăzută şi adăugită, Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 77-78.

¹⁵³Jerzy Parchomiuk, *op. cit.*, p. 455.

¹⁵⁴Ibidem

¹⁵⁵Ibidem

¹⁵⁶Ibidem

¹⁵⁷A se vedea în acest sens, Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Hamagiu, Bucureşti, 2009, p. 337.

¹⁵⁸Fritz Morstein Marx, *Comparative Administrative Law: A note on review of discretion*, lucrare publicată în "University of Pennsylvania Law Review", 1939, p. 961, articol disponibil on-line la adresa: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=9051&context=penn_law_review, data ultimei accesări: 03.11.2018.

¹⁵⁹Ibidem

¹⁶⁰Ibidem

¹⁶¹În opinie din doctrină se apreciază că oportunitatea priveşte momentul în care se adoptă actul administrativ, locul şi condiţiile concrete în care urmează să se aplice un act administrativ, conformitatea cu scopul legii, mijloacele, durata,



fiind, de fapt "o dimensiune a acesteia care creează un cadru obiectiv de analiză"¹⁶³ și care permite chiar "analizarea puterii discreționare, inclusiv de către instanțele de judecată, prevenind arbitriul în exercitarea acesteia"¹⁶⁴.

Apreciem că intercondiționarea dintre puterea discreționară și principiul proporționalității nu poate fi ignorată, nici măcar neglijată. În acest sens considerăm că "dreptul de apreciere nu echivalează însă cu posibilitatea de a acționa abuziv, arbitrar, fără justificări legale, în afara oricărui control, exercitarea lui fiind supusă principiului proporționalității, care impune respectarea unui echilibru rezonabil între interesul public pe care autoritatea are obligația să îl reprezinte și drepturile sau interesele legitime private ce pot fi lezate prin conduita administrației."¹⁶⁵ De altfel, instanța de judecată a apreciat că o consacrare legală a excesului de putere oferă o "consacrare normativă atribuției instanței de a examina conduita autorităților publice inclusiv din perspectiva modului de exercitare a puterii discreționare și încadrării ei în limitele marjei de apreciere conferite de lege, răspunzând imperativului menținerii unui echilibru rezonabil între interesul public și drepturile subiective și legitime private ce pot fi lezate prin actele administrative"¹⁶⁶.

În contextul celor arătate mai sus, apreciem și noi¹⁶⁷ că analiza respectării proporționalității în raport cu puterea discreționară trebuie să aibă în vedere mai multe elemente, anume: situația de fapt ce va determina luarea unei decizii, scopul care este urmărit prin rezolvarea acestei situații, decizia la care se ajunge pentru a se soluționa situația de fapt, pe de altă parte neputând fi ignorate, dar într-o mai mică măsură, nici chiar motivele care au determinat aprecierea pozitivă a demersului de soluționare a situației și acționarea în acest sens.

calitatea vieții și interesul public. A se vedea în acest sens, Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura All Beck, București, 2005, p. 51.

¹⁶²Cătălin-Silviu Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public*, Editura C. H. Beck, București, 2016, p. 85.

¹⁶³Ibidem

¹⁶⁴Ibidem. În același sens apreciază și un alt autor atunci când subliniază că "legalitatea și oportunitatea sunt condiții care fundamentează validitatea unui act administrativ, iar judecătorul de contencios administrativ are competența de a se pronunța asupra ambelor aspecte în litigiile deduse judecătii", afirmație ce este susținută inclusiv de prevederile art. 2 alin. (1) lit.n) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare, prin care este definit 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". Verginia Vedinaș, *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*, vol. II, Editura Universul Juridic, București, 2018, p. 49.

¹⁶⁵ICCJ, Secția de contencios administrativ-fiscal, Decizia nr. 807 din 16 februarie 2012, citată de Gabriela Bogasiu, op. cit., p. 113.

¹⁶⁶ICCJ, Secția de contencios administrativ-fiscal, Decizia nr. 3165 din 21 iunie 2012, citată de Gabriela Bogasiu, op. cit., p. 114.

¹⁶⁷A se vedea în acest sens, Dana Apostol Tofan, *op.cit.*, 1999, p. 46.



Parcurgând acești pași nu vom obține doar o estimare a respectării principiului proporționalității, ci și a limitelor puterii discreționare cu care s-a acționat.

Astfel, în soluționarea unor cauze în care se pune sub semnul întrebării respectarea limitelor în exercitarea puterii discreționare, judecătorul nu va putea ignora limitele în care au fost luate în considerare aspectele legate de proporționalitate.

Analizarea principiului proporționalității, a respectării acestuia se impune ca o necesitate în orice societate democratică, necesitate vizibilă și analizabilă cât privește activitatea autorităților publice, inclusiv a celor din administrația publică, care trebuie să-și desfășoare activitatea gravitând în jurul interesului public.

Satisfacerea, realizarea interesului public nu trebuie să se facă, însă, oricum, astfel precum reiese și din cele exprimate mai sus, și așa cum este remarcat și în doctrină atunci când se subliniază că acest principiu este "unul dintre cele mai decisive elemente ale protecției drepturilor omului din moment ce garantează balanța dintre aceste drepturi și interesul public"¹⁶⁸. Mai mult decât atât, scopul principiului proporționalității trebuie să aibă în vedere și realizarea, menținerea sau exercitarea, după caz, într-un mod echilibrat, și a intereselor relevante, dar și protejarea părților interesate¹⁶⁹, situație în care avem în vedere nu doar interesul public, ci și interesele private.

Astfel precum am mai arătat deja, o societate democratică presupune inclusiv domnia legii, respectiv respectarea, ocrotirea și garantarea drepturilor și libertăților fundamentale, iar principiul proporționalității contribuie la asigurarea și aplicarea garanțiilor juridice pentru că, astfel precum este arătat în doctrină¹⁷⁰ proporționalitatea oferă un raționament structurat pentru administrarea, aplicarea dreptului și pentru un atingerea unui echilibru corect și echitabil a intereselor publice și private.

În doctrina germană¹⁷¹ notează că principiul proporționalității poate fi aplicat în două etape diferite, prima care are în vedere necesitatea conformării temeiului juridic al oricărui act

¹⁶⁸ Roberto Caranta and Anna Gerbrandy, *Introduction în Roberto Caranta, Anna Gerbrandy, Tradition and Change in European Administrative Law* (Europa Law Publishing, 2011), citat în Sofia Ranchordás, Boudewijn de Waard, *Proportionality crossing borders. Why it is still difficult to recognise sparrows and cannons*, în *The judge and the proportionate use of discretion: A comparative law study*, S. Ranchordás, B. de Waardeds, 2016, p.10.

¹⁶⁹ Sofia Ranchordás, Boudewijn de Waard, *Proportionality crossing borders. Why it is still difficult to recognise sparrows and cannons*, în *The judge and the proportionate use of discretion: A comparative law study* S. Ranchordás, B. de Waardeds, 2016, p.10

¹⁷⁰ Ibidem

¹⁷¹ De altfel, doctrinarii germani au remarcat constant faptul că promovarea și valorificarea principiului proporționalității drept principiu fundamental, precum și implementarea acestuia în practica judiciară au fost considerate a fi două dintre cele mai relevante inovații ale școlii de drept public germane, chiar unele dintre cele mai remarcabile. Rainer Wahl, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: Ausgangslage und Gegenwartsproblematik* in D. Heckmann, R. P. Schenke, G. Sydow, *Vserfassungsstaatlichkeit im Festsehrift für Thomas Württenberger zum 70*,



administrativ complex cu principiul proporționalității, respectiv conformarea actului administrativ în sine cu acest principiu dacă legiuitorul a permis administrației a-și exercita puterea discreționară¹⁷². Practic analiza respectării principiului proporționalității trebuie să vizeze atât actul juridic pe care acțiunea administrației se bazează, cât și acțiunea administrativă în sine¹⁷³.

Spre deosebire de acuratețea reglementărilor, de jurisprudența solidă și constantă privitoare la principiul proporționalității din dreptul german, în dreptul francez, doctrina¹⁷⁴ a remarcat existența unor acte normative care se referă la ideea de proporționalitate, principiul în sine aplicându-se doar în domenii specifice și identificate, precum nici nu se poate vorbi despre "principiul proporționalității" sau de "testul proporționalității" ca fiind explicit menționate. În acest context a fost remarcată o abordare oarecum ambiguă a controlului de proporționalitate, deși acest principiu este un instrument cunoscut, și implicit recunoscut prin jurisprudența sa, de Consiliul de Stat¹⁷⁵ însă este afectat de "lipsa unei abordări sistematice"¹⁷⁶. Cu toate acestea, judecătorii abordează controlul proporționalității, relevându-i atât abordarea pragmatică, cât și utilitatea¹⁷⁷.

În sistemul englez, proporționalitatea este un principiu relativ nou¹⁷⁸, aplicabil în domenii specifice, și care "concuerează" cu testul *Wednesbury* al lipsei de rezonabilitate, însă poate fi privit ca "un competitor"¹⁷⁹ al acestui test pentru că oferă o abordare mai argumentat structurată în ghidarea procesului decizional al judecătorului, dar și posibilitatea unei revizuri mai profunde.

Pe de altă parte, doctrina olandeză¹⁸⁰ remarcă necesitatea realizării unei distincții între marja de apreciere și puterea discreționară, arătând că ori de câte ori un act normativ oferă administrației posibilitatea de a alege cum să decidă, aceasta își exercită puterea discreționară, numită *beleisvrijbeid* (policy freedom), pe când dacă o decizie administrativă este contestată în

Duncker & Humblot, 2013, citat în *The judge and the proportionate use of discretion: A comparative law study*, S. Ranchordás, B. de Waardeds, 2016, p.36.

¹⁷² Nikolaus Marsch, Vanessa Tümsmeyer, *The principle of proportionality in German administrative law* în *The judge and the proportionate use of discretion: A comparative law study*, S. Ranchordás, B. de Waardeds, op. cit., 2016, p.33-34.

¹⁷³ Idem, p. 17

¹⁷⁴ Yoan Sanchez, *Proportionality in French administrative law*, în *The judge and the proportionate use of discretion: A comparative law study*, S. Ranchordás, B. de Waardeds, op. cit., 2016, p.43.

¹⁷⁵ Idem, p. 44

¹⁷⁶ Ibidem

¹⁷⁷ Ibidem

¹⁷⁸ A.C.L. Davies, J. R. Williams, *Proportionality in English law*, în *The judge and the proportionate use of discretion: A comparative law study*, S. Ranchordás, B. de Waardeds, op. cit., 2016, p.73.

¹⁷⁹ Idem, p. 83

¹⁸⁰ Boudewijn de Waard, *Proportionality in Dutch administrative law*, în *The judge and the proportionate use of discretion: A comparative law study*, S. Ranchordás, B. de Waardeds, op. cit., 2016, p.129.



instanță, alegerea pe care a făcut-o administrația va fi supusă unui control care se va mărgini la marja de apreciere a acesteia.

Revenind la în sistemul de drept german, de unde principiul proporționalității își are izvorul, instanțele germane de contencios administrativ recunosc că principiul proporționalității este un instrument indispensabil de control¹⁸¹ al limitelor de acțiune ale administrației publice, iar aplicarea sa de către aceste instanțe, dar am aprecia noi chiar și de administrație însăși, este o activitate de rutină¹⁸². În sistemul german, instanțele de judecată au dezvoltat o structură uniformă de control al principiului proporționalității, aplicarea acesteia fiind, de asemenea, una uniformă¹⁸³, prin care se răspunde la următoarele cerințe¹⁸⁴, care atestă sau nu respectarea principiului menționat:

- scopul legitim¹⁸⁵-identificarea acestuia în dreptul administrativ este mai mult decât un demers didactic pentru că administrația, în aplicarea legii, trebuie să urmărească scopul pe care legiuitorul a dorit a-l obține prin adoptarea acelei legi¹⁸⁶, pentru că, astfel precum am mai afirmat, puterea discreționară a administrației publice nu trebuie să depășească limitele legalității;

¹⁸¹ Fritz Ossenbühl, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot) in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte* (1997) 19 Juristische Ausbildung, p. 617, în Nikolaus Marsch, Vanessa Tümsmeyer, apud *The judge and the proportionate use of discretion: A comparative law study*, RonledgeResearch EU Law, edited by Sofia Ranchordás, Boudewijn de Waardeds, 2016, p. 31.

¹⁸² Klaus Stern, *Zur Entstehung und Ableitung des Übermaßverbots* in Peter Badura, Rupert Scholz (eds), *Wege und Verfahren des Verfassungslebens – Festchrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag*, (C. H. Beck 1993), p. 167, în Nikolaus Marsch, Vanessa Tümsmeyer, apud *The judge and the proportionate use of discretion: A comparative law study*, RonledgeResearch EU Law, edited by Sofia Ranchordás, Boudewijn de Waardeds, 2016, p. 31.

¹⁸³ Nikolaus Marsch, Vanessa Tümsmeyer, *The judge and the proportionate use of discretion: A comparative law study*, RonledgeResearch EU Law, edited by Sofia Ranchordás, Boudewijn de Waardeds, 2016, p. 32.

¹⁸⁴ Într-o altă opinie, acest test de proporționalitate ar trebui să aibă în vedere analiza a trei condiții, anume: testul eficacității și adecvării – care trebuie să aibă în vedere că pentru a satisface exigența de proporționalitate, măsura luată de administrație trebuie să fie o metodă eficientă în vederea realizării scopurilor spre care aceasta tinde; testul necesității și subsidiarității – care trebuie să aibă în vedere necesitatea măsurii pentru a atinge scopurile relevante astfel încât să nu existe alte alternative mai favorabile; respectiv testul proporționalității *stricto sensu* – care trebuie să aibă în vedere asigurarea unui just echilibru între scopurile propuse și interesele implicate. A se vedea în acest sens Tor-Inge Harbo, *The function of the proportionality principle in EU Law*, în *European Law Journal*, 2010, vol. 16, no. 2, pp. 158-185, apud Diana Sârcu, Adrian Morărescu, *Definirea principiului proporționalității în lumina jurisprudenței naționale și internaționale* în *Studia Universitatis Moldaviae, Revista științifică a Universității de Stat din Moldova, Seria Științe sociale, Drept*, 2013, nr. 3 (63), p. 76, disponibilă la: <http://studiamsu.eu/wp-content/uploads/11.-pp. 5-80.pdf>, data ultimei accesări: 12.11.2018.

¹⁸⁵ Ibidem

¹⁸⁶ Ibidem



- adecvarea (potrivirea, compatibilitatea) măsurii¹⁸⁷–evaluarea acestei cerințe a principiului proporționalității nu ar trebui să răspundă la cât de optimă este măsura respectivă luată de administrație, ci, mai curând, trebuie să identifice dacă există probabilitatea ca scopul măsurii să fie atins sau, cel puțin, că atingerea acestuia este încurajată, favorizată¹⁸⁸;
- necesitatea măsurii¹⁸⁹–presupune luarea acelei măsuri legale de către administrație, dintre cele care ar putea genera aceleași efecte, care să împovăreze cât mai puțin administrația¹⁹⁰. Această cerință a necesității măsurii căreia trebuie să i se răspundă clar și corect de către administrație în vederea aplicării principiului proporționalității a reprezentat nucleul istoric¹⁹¹ al acestui principiu, dar a și rămas centrul gravitației sale¹⁹²;
- justa proporție (caracterul adecvat sau proporționalitatea privită *stricto sensu*)¹⁹³–presupune că, privind într-un echilibru general toți factorii relevanți pentru verificarea proporționalității, între atingerile aduse drepturilor și intereselor destinatarilor măsurii luate, pe de o parte, și avantajele, beneficiile aduse aceluiași măsură, pe de altă parte, se remarcă o proporționalitate adecvată¹⁹⁴.

În ce privește doctrina noastră, într-o opinie exprimată într-o lucrare de specialitate¹⁹⁵ controlul judecătoresc în oportunitate este, prin excelență, un control al proporționalității, subliniindu-se faptul că "acest control prezintă o deosebită importanță și utilitate atunci când

¹⁸⁷ Ibidem

¹⁸⁸ A se vedea în acest sens Nikolaus Marsch, Vanessa Tümsmeyer, *op. cit., apud The judge and the proportionate use of discretion: A comparative law study*, RonledgeResearch EU Law, editedby Sofia Ranchordás, Boudewijn de Waardeds, 2016, p. 32

¹⁸⁹ Nikolaus Marsch, Vanessa Tümsmeyer, *op. cit., apud The judge and the proportionate use of discretion: A comparative law study*, RonledgeResearch EU Law, editedby Sofia Ranchordás, Boudewijn de Waardeds, 2016, p. 33

¹⁹⁰ A se vedea în acest sens Nikolaus Marsch, Vanessa Tümsmeyer, *op. cit., apud The judge and the proportionate use of discretion: A comparative law study*, RonledgeResearch EU Law, editedby Sofia Ranchordás, Boudewijn de Waardeds, 2016, p. 33

¹⁹¹ Ingo Kraft, *Der Grundsatzder Verhältnismäßigkeit im deutschen Rechtsverständnis*(2007), BDVR-Rundschreiben p. 14, în Nikolaus Marsch, Vanessa Tümsmeyer, *op. cit., apud The judge and the proportionate use of discretion: A comparative law study*, RonledgeResearch EU Law, editedby Sofia Ranchordás, Boudewijn de Waardeds, 2016, p. 33

¹⁹² Fritz Ossenbühl, *op. cit.*, p. 618, în Nikolaus Marsch, Vanessa Tümsmeyer, *op. cit., apud The judge and the proportionate use of discretion: A comparative law study*, RonledgeResearch EU Law, editedby Sofia Ranchordás, Boudewijn de Waardeds, 2016, p. 33

¹⁹³ Nikolaus Marsch, Vanessa Tümsmeyer, *op. cit., apud The judge and the proportionate use of discretion: A comparative law study*, RonledgeResearch EU Law, editedby Sofia Ranchordás, Boudewijn de Waardeds, 2016, p. 33.

¹⁹⁴ A se vedea în acest sens Nikolaus Marsch, Vanessa Tümsmeyer, *op. cit., apud The judge and the proportionate use of discretion: A comparative law study*, RonledgeResearch EU Law, editedby Sofia Ranchordás, Boudewijn de Waardeds, 2016, pp. 33-34.

¹⁹⁵ Ion Deleanu, *Drepturile fundamentale ale părților în procesul civil. Norme naționale, norme convenționale și norme comunitare*, Editura Universul Juridic, București, 2008, p.400



actul administrativ individual, deși este legal, nu este totuși „adecvat”, „potrivit” în circumstanțele concrete și în raport cu interesele urmărite”.

Pe această linie de gândire, s-a înscris și un alt autor român¹⁹⁶, care a susținut că principiile proporționalității și al nediscriminării reprezintă „obligativitatea condițiilor specifice de legalitate, pe considerente de oportunitate, și pe care judecătorul în mod obligativ trebuie să le aibă în vedere ca metode de apreciere a exercițiului puterii discreționare a administrației”. Autorul citat arată că oportunitatea trebuie raportată și la dispozițiile art.53 din legea noastră fundamentală, articol ce reglementează restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți.

De reținut este faptul că testul proporționalității poate reclama, în unele cazuri, punerea în balanță a interesului public, respectiv a intereselor private potențial afectate prin adoptarea actului ce urmărește realizarea interesului public, iar în alte cazuri poate însemna o analiză costuri-beneficii¹⁹⁷. Cert este că, în ambele situații, raportarea la principiul proporționalității înseamnă susținerea unei temeinice fundamentări a adoptării actului¹⁹⁸.

În acord cu cele relevate mai sus se exprimă și un alt doctrinar român¹⁹⁹, concluzionând că „principiul proporționalității este un criteriu esențial care permite delimitarea puterii discreționare de excesul de putere în activitatea autorităților statului”. În opinia acestui din urmă autor²⁰⁰, prin preluarea și adaptarea cerințelor necesar a fi avute în vedere pentru respectarea principiului proporționalității, din doctrina străină, măsurile dispuse de autoritățile statului pot fi calificate ca reprezentând un exces de putere ori de câte ori se poate vorbi de situații precum cele în care:

- măsurile dispuse nu urmăresc un scop legitim;
- deciziile autorităților nu sunt adecvate scopului legitim urmărit, în sensul că depășesc ce este necesar pentru atingerea acestui scop;
- nu există o justificare rațională a măsurilor dispuse;
- prin deciziile lor, autoritățile statului limitează exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale fără a motiva corespunzător raportul adecvat între măsura dispusă și scopul legitim urmărit.

¹⁹⁶ A se vedea, în acest sens, Oliviu Puie, *Principiul legalității în adoptarea actelor administrative ale autorităților publice*, în Revista Dreptul nr.9/2009, p.153

¹⁹⁷ Sofia Ranchordás, Boudewijn de Waard, *Proportionality crossing borders. Why it is still difficult to recognise sparrows and cannons*, în *The judge and the proportionate use of discretion: A comparative administrative law study*, Sofia Ranchordás, Boudewijn de Waardeds., Abington: Routledge, p.3

¹⁹⁸ Ibidem

¹⁹⁹ Marius Andreescu, *Unele probleme ale puterii discreționare și ale excesului de putere în activitatea autorităților statului*, în Revista Pandectele Române nr.12/31.12.2012, p. 46

²⁰⁰ Marius Andreescu, *op. cit.*, p. 45



Dincolo de toate considerentele doctrinare româneşti, relevate mai sus, importanţa acestui principiu, şi aplicabilitatea sa în domeniul administraţiei publice, rezidă şi din prevederea sa expresă în Codul administrativ român, anume la art.9 unde se dispune: „Formele de activitate ale autorităţilor administraţiei publice trebuie să fie corespunzătoare satisfacerii unui interes public, precum şi echilibrate din punctul de vedere al efectelor asupra persoanelor. Reglementările sau măsurile autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice sunt iniţiate, adoptate, emise, după caz, numai în urma evaluării nevoilor de interes public sau a problemelor, după caz, a riscurilor şi a impactului soluţiilor propuse”.

Totodată, la art.311 din Codul administrativ român, care priveşte principii pentru atribuirea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică, se prevede, la lit. c), vorbind despre principiul proporţionalităţii, legiuitorul a precizat faptul că „orice măsură stabilită de autoritatea publică trebuie să fie necesară şi corespunzătoare naturii contractului”.

De menţionat este şi art.567 din acelaşi Cod, care se referă la principiile răspunderii administrative, dispunând, la alin. (2), în sensul că principiul justeţii sau proporţionalităţii răspunderii înseamnă „corelarea sancţiunii aplicate cu gradul de pericol social al faptei ilicite săvârşite şi cu întinderea pagubei, în cazul producerii unei pagube, cu forma de vinovăţie constatată, printr-o corectă individualizare.”

Întrucât acest principiu a fost modelat, în mare parte, urmare a influenţei exercitate de jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului, respectiv a Curţii de Justiţie a Uniunii Europene este necesar a evidenţia câteva aspecte referitoare la principiul proporţionalităţii dezvoltate în cazuistica celor două jurisdicţii internaţionale.

Un exemplu în sensul celor afirmate mai sus este cazul dispoziţiilor care stabilesc principiul ocrotirii unui drept sau unei libertăţi, introducând apoi posibilele derogări de la regulă, precum este cazul art.10 din Convenţia europeană a drepturilor omului care protejează dreptul la libertatea de exprimare şi prevede, în alin.2, restricţiile ce pot fi aplicate atunci când este necesar²⁰¹.

²⁰¹ Potrivit art.10 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului: „alin. (1). Orice persoană are dreptul la libertate de exprimare. Acest drept include libertatea de opinie şi libertatea de a primi sau a comunica informaţii ori idei fără amestecul autorităţilor publice şi fără a ţine seama de frontiere. Prezentul articol nu împiedică Statele să supună societăţile de radiodifuziune, cinematografie sau televiziune unui regim de autorizare. alin. (2). Exercitarea acestor libertăţi ce comportă îndatoriri şi responsabilităţi poate fi supusă unor formalităţi, condiţii, restrângeri sau sancţiuni prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea naţională, integritatea teritorială sau siguranţa publică, apărarea ordinii şi prevenirea infracţiunilor, protecţia sănătăţii, a moralei, a reputaţiei sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea informaţiilor confidenţiale sau pentru a garanta autoritatea şi imparţialitatea puterii judecătoreşti”



Astfel, doctrina²⁰², în baza valorificării jurisprudenţei Curţii de la Strasbourg, a reţinut posibilitatea ca funcţionarii publici să se prevaleze de libertatea garantată de art.10 al Convenţiei, având în vedere că este legitim ca un stat să supună aceste categorii de persoane, datorită statutului lor, unei obligaţii de rezervă²⁰³.

Referitor la acest aspect, Curtea a statuat²⁰⁴ că funcţionarii publici au dreptul la libertate de exprimare, subliniind totodată că, apare legitim pentru un stat să supună membrii funcţiei publice, datorită statutului lor, unei obligaţii de rezervă, însă aceştia rămân indivizi care, în calitatea lor de membri ai societăţii, beneficiază de protecţia dreptului la libertatea de exprimare, instituită de art. 10.

În analiza pe care a realizat-o în speţa citată, Curtea a reţinut că „un funcţionar public, în timpul serviciului său, ar putea afla informaţii de ordin intern, inclusiv informaţii secrete, divulgarea sau publicarea cărora corespunde unui interes public important. Astfel, Curtea consideră că semnalarea de către un funcţionar public sau angajat din sectorul public a unui comportament ilegal sau a unei infracţiuni la locul de muncă ar trebui, în anumite circumstanţe, să se bucure de protecţie. Acest lucru ar putea fi cerut atunci când angajatul (sau funcţionarul public în cauză) este singura persoană sau face parte dintr-o categorie restrânsă de persoane care cunoaşte ceea ce se întâmplă la serviciu şi este, astfel, cea mai bine poziţionată să acţioneze în interesul public prin alertarea angajatorului sau a publicului larg”. În optica Curţii, în virtutea obligaţiei de rezervă, dezvăluirea unor atari fapte ar trebui făcută, în primul rând, superiorului sau unei autorităţi competente în a cerceta cele semnalate şi trebuie avut în vedere dacă sunt la îndemână şi alte mijloace efective pentru remedierea ilegalităţii.

În planul proporţionalităţii ingerinţei în libertatea de exprimare a unui funcţionar public, Curtea ia în considerare factori precum:

- interesul public pe care-l implică informaţia dezvăluită, reiterând faptul că în ceea ce priveşte restrângerea dezbaterilor cu privire la chestiunile de interes public, marja prevăzută de art.10 alin.2 este restrânsă²⁰⁵. Astfel, „într-un sistem democratic, acţiunile sau omisiunile guvernului trebuie să fie supuse unei analize profunde nu doar din partea autorităţilor legislative şi judiciare, dar şi din partea media şi a opiniei publice. Interesul pe care-l poate avea publicul faţă de o anumită informaţie poate fi, câteodată, atât de

²⁰² În acest sens, a se vedea Corneliu Bârsan, *Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole*, ediţia 1, Editura C. H. Beck, 2005, p. 754-755

²⁰³ Corneliu Bârsan, *op. cit.*, p. 754-755. Obligaţia de rezervă se referă la adoptarea unei conduite ce trebuie să se supună exigenţelor de prudenţă şi moderaţie asociate funcţiei şi demnităţilor publice

²⁰⁴ Hotărârea Curţii (Marea Cameră) din 12 februarie 2008 în cauza Guja c. Moldovei (cererea nr.14277/04), par.72, consultată la: [http://justice.md/file/CEDO_judgments/Moldova/TANASE%20\(ro\).pdf](http://justice.md/file/CEDO_judgments/Moldova/TANASE%20(ro).pdf), data ultimei accesări: 16.09.2018

²⁰⁵ Hotărârea Curţii (Marea Cameră) din 12 februarie 2008 în cauza Guja c. Moldovei, par.74



puternic încât să depăşească chiar şi o obligaţie impusă, în mod legal, de a păstra confidenţialitatea”²⁰⁶;

- autenticitatea informaţiei dezvăluite, orice persoană care decide să dezvăluie informaţii trebuind să verifice atent, în măsura în care circumstanţele permit acest lucru, că aceasta este corectă şi de încredere²⁰⁷;
- evaluarea prejudiciului, dacă acesta există, suferit de către autoritatea publică în urma dezvăluirii din cauză şi aprecierea dacă un astfel de prejudiciu prevalează faţă de interesul publicului ca informaţia să fie dezvăluită²⁰⁸;
- motivul pentru care s-a realizat dezvăluirea, arătându-se că „o acţiune motivată de o acuzaţie personală sau de un antagonism personal, sau de aşteptarea unui avantaj personal, inclusiv un câştig pecuniar, nu ar justifica un nivel deosebit de înalt de protecţie”²⁰⁹;
- analiza sancţiunii impuse funcţionarului care a făcut dezvăluirea şi a consecinţelor acesteia²¹⁰.

Realizând aplicarea acestui test de proporţionalitate, în cauza amintită, dar şi având în vedere „importanţa dreptului la libertatea de exprimare a chestiunilor de interes general, a dreptului funcţionarilor publici şi a altor angajaţi de a raporta comportamentul ilegal şi infracţiunile de la locul lor de muncă, obligaţiile şi responsabilităţile angajaţilor faţă de angajatorii lor şi dreptul angajatorilor de a administra personalul lor şi analizând alte interese diferite implicate în această cauză, Curtea ajunge la concluzia că ingerinţa în dreptul reclamantului la libertatea de exprimare, în special în dreptul său de a comunica informaţii, nu a fost „necesară într-o societate democratică”²¹¹.

La nivelul Curţii de Justiţie a Uniunii Europene, principiul proporţionalităţii a fost evidenţiat ca fiind una din regulile dreptului administrativ european autonom, în baza principiilor juridice comune ale statelor membre, alături de principiul legalităţii actelor administrative, principiul securităţii juridice, principiul prezumţiei legitime, principiul egalităţii de tratament şi principiul dreptului la apărare²¹².

²⁰⁶ Ibidem

²⁰⁷ Hotărârea Curţii (Marea Cameră) din 12 februarie 2008 în cauza Guja c. Moldovei, par.75

²⁰⁸ Hotărârea Curţii în cauza Guja c. Moldovei, supracit., par.76

²⁰⁹ Hotărârea Curţii în cauza Guja c. Moldovei, supracit., par.77

²¹⁰ Hotărârea Curţii în cauza Guja c. Moldovei, supracit., par.78

²¹¹ Hotărârea Curţii în cauza Guja c. Moldovei, supracit., par.97

²¹² În acest sens, a se vedea Corneliu Manda, *Europenizarea dreptului administrativ românesc*, în Revista română de drept comunitar nr.4/31 decembrie 2006, articol consultat în baza de date www.idrept.ro, data ultimei accesări 21.06.2018. Autorul face trimitere la Hotărârea Curţii de Justiţie a Comunităţii Europene din 12 iulie 1957, *cauza Algeria*.



În prezent, este binecunoscut faptul că proporționalitatea reprezintă un principiu de bază în contextul dreptului Uniunii Europene, care poate fi folosit pentru a cenzura atât acțiunile Uniunii Europene în ansamblul său, dar și cele ale Statelor Membre²¹³.

Astfel, în art.5 alin.4 din Tratatul privind Uniunea Europeană (versiunea consolidată)²¹⁴ se prevede că: "În temeiul principiului proporționalității, acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor. Instituțiile Uniunii aplică principiul proporționalității în conformitate cu Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității".

În aplicarea dispozițiilor de mai sus, util de menționat este că, în acord cu art.5 din Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității²¹⁵, "proiectele de acte legislative se motivează în raport cu principiile subsidiarității și proporționalității. Orice proiect de act legislativ ar trebui să cuprindă o fișă detaliată care să permită evaluarea conformității cu principiile subsidiarității și proporționalității. Fișa menționată anterior ar trebui să cuprindă elemente care să permită evaluarea impactului financiar al proiectului în cauză și, în cazul unei directive, evaluarea implicațiilor acesteia asupra reglementărilor care urmează să fie puse în aplicare de statele membre, inclusiv asupra legislației regionale, după caz. Motivele care conduc la concluzia că un obiectiv al Uniunii poate fi realizat mai bine la nivelul Uniunii se bazează pe indicatori calitativi și, ori de câte ori este posibil, pe indicatori cantitativi. Proiectele de acte legislative au în vedere necesitatea de a proceda astfel încât orice obligație, financiară sau administrativă, care revine Uniunii, guvernelor naționale, autorităților regionale sau locale, operatorilor economici și cetățenilor să fie cât mai redusă posibil și proporțională cu obiectivul urmărit".

După cum s-a arătat în literatura de specialitate²¹⁶, aplicarea acestui principiu vizează trei domenii și anume: forma acțiunii europene, natura și amploarea acesteia, respectiv stabilirea cheltuielilor financiare sau administrative. În ceea ce privește forma acțiunii europene, autorul citat²¹⁷ arată că aceasta "trebuie să fie simplă în raport cu două criterii: realizarea adecvată a obiectivului măsurii respective și necesitatea unei executări eficiente", explicând astfel că vor fi preferate directivele față de regulamente și directivele cadru față de măsurile detaliate. Referitor la natura și amploarea acțiunii europene, aplicând principiul proporționalității, se reține²¹⁸ că

²¹³Sofia Ranchordás, Boudewijn de Waard, *Proportionality crossing borders. Why it is still difficult to recognise sparrows and cannons*, în *The judge and the proportionate use of discretion: A comparative law study*, S. Ranchordás, B. de Waardeds, *op. cit.*, 2016, p.9.

²¹⁴JO C 202, 07.6.2016, p. 1-388.

²¹⁵JO C 326, 26.10.2012, p. 206-209.

²¹⁶Marius Andreescu, *Proporționalitatea-principiu al dreptului Uniunii Europene*, în *Curierul Judiciar* nr.10/2010, p.594.

²¹⁷Marius Andreescu, *Proporționalitatea-principiu al dreptului Uniunii Europene*, *op. cit.*, p.594.

²¹⁸*Idem*



măsurile adoptate nu trebuie să depăşească ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor Tratatelor, recunoscându-se astfel o marjă de apreciere cât mai mare pentru autorităţile naţionale. Relativ la partea fiscal, concluzia exprimată în doctrină²¹⁹ este aceea că este necesar ca orice cheltuieli financiare sau administrative să fie minime şi proporţionale cu obiectivul urmărit.

Totodată, acest principiu al proporţionalităţii este reglementat şi de Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene²²⁰, prevăzându-se la art.52 alin.1 faptul că "orice restrângere a exerciţiului drepturilor şi libertăţilor recunoscute prin prezenta cartă trebuie să fie prevăzută de lege şi să respecte substanţa acestor drepturi şi libertăţi. Prin respectarea principiului proporţionalităţii, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare şi numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesităţii protejării drepturilor şi libertăţilor celorlalţi".

De altfel, după cum s-a constatat²²¹, majoritatea cazurilor de pe rolul CJUE, care ridică problema aplicabilităţii principiului proporţionalităţii în domeniul nostru de analiză, se referă la măsuri ce vizează politicile comune ale UE, unul dintre motivele de contestare a acestora fiind acela că măsurile în discuţie încalcă drepturi fundamentale recunoscute de dreptul UE.

În ceea ce priveşte sursa de inspiraţie a Curţii de la Luxemburg, referitor la aplicarea principiului proporţionalităţii în plan administrativ, aceasta este tot sistemul de drept german, cu precizarea că, de-a lungul anilor, Curtea de Justiţie a Uniunii Europene şi-a dezvoltat propria doctrină a proporţionalităţii, lucru explicabil prin prisma diferenţei de interese în joc²²².

Din jurisprudenţa Curţii²²³ reiese că acest principiu impune ca "mijloacele puse în aplicare printr-o dispoziţie de drept comunitar să fie apte să realizeze obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză şi să nu depăşească ceea ce este necesar pentru atingerea acestora".

În sinteză, putem reţine, de principiu, că în jurisprudenţa CJUE controlul proporţionalităţii este împărţit în 3 etape care vizează caracterul adecvat al măsurii adoptate, necesitatea acesteia şi proporţionalitatea în sensul său strict. Doctrina²²⁴ consemnează că aceste trei criterii au fost expuse în *cauza Omega Air Ltd.* (cauzele conexe C-27/00 şi C-122/00), în care se arată că aplicabilitatea principiului proporţionalităţii reclamă ca măsurile adoptate de instituţii ale

²¹⁹ *Ibidem*

²²⁰ JO C 202, 7.6.2016, p. 389-405.

²²¹ Sofia Ranchordás, Boudewijn de Waard, *Proportionality crossing borders. Why it is still difficult to recognise sparrows and cannons*, în *The judge and the proportionate use of discretion: A comparative law study*, S. Ranchordás, B. de Waardeds, *op. cit.*, 2016, p.9.

²²² Catherine Haguenu-Moizard, Yoan Sanchez, *The principle of proportionality in European law*, în *The judge and the proportionate use of discretion: A comparative law study*, Sofia Ranchordás, Boudewijn de Waard, *op. cit.*, 2016, p.152.

²²³ În acest sens a se vedea Hotărârea Curţii (Marea Cameră) din 8 iunie 2010, Vodafone Ltd şi alţii împotriva Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321, par.51, hotărâre accesată pe portalul Curţii: www.curia.europa.eu.

²²⁴ *Idem*, p.153-154.



Comunităţii să nu depăşească limitele a ceea ce este adecvat şi necesar pentru a răspunde obiectivelor urmărite de legislaţia în cauză, iar acolo unde există posibilitatea de a opta între mai multe măsuri adecvate scopului vizat, alegerea trebuie să se îndrepte către cea mai puţin oneroasă/cea mai puţin restrictivă, iar dezavantajele cauzate nu trebuie să fie disproporţionate cu scopul urmărit.

Referindu-ne la controlul jurisdicţional al respectării acestor condiţii, arătăm că, în favoarea legiuitorului european, în cadrul exercitării competenţelor care îi sunt conferite, Curtea de Justiţie recunoaşte o putere largă de apreciere în domeniile în care acţiunea sa implică alegeri de natură politică, economică sau socială şi în care acesta trebuie să efectueze aprecieri şi evaluări complexe. Trebuie reţinut, însă, că şi în prezenţa unei asemenea puteri de apreciere, legiuitorul Uniunii Europene "este obligat să îşi bazeze alegerea pe criterii obiective şi, în cadrul aprecierii constrângerilor legate de diferite măsuri posibile, acesta trebuie să examineze dacă obiectivele urmărite de măsura reţinută sunt de natură să justifice consecinţe negative, chiar considerabile [...]"²²⁵.

Pe această linie de gândire, Curtea de la Luxemburg s-a pronunţat²²⁶ în sensul că „nu se pune problema dacă o măsură adoptată într-un astfel de domeniu era singura sau cea mai adecvată posibil, numai caracterul vădit inadecvat al acesteia în raport cu obiectivul pe care instituţiile competente îl urmăresc putând afecta legalitatea respectivei măsuri”. Această formulă rezonază cu standardele franceze ce vizează controlul jurisdicţional al excesului de putere (ce fac trimitere la eroarea manifestă, vădită - *erreur manifeste d'appréciation*)²²⁷.

Dezvoltând acest concept, doctrina românească²²⁸ vorbeşte de așa numita apreciere atașată de legalitate, adică de *legalitatea oportunității*, care presupune controlul de proporționalitate, recunoscând judecătorului dreptul de a examina actul contestat sub aspectul văditei disproporții în aprecierea măsurii decise.

Astfel, controlul efectuat de instanța europeană se concentrează pe verificarea situației de fapt reținute și pe absența unei erori vădite de apreciere. În acest sens, de pildă, chiar dacă organul jurisdicțional european nu are competența de a substitui o apreciere economică realizată

²²⁵În acest sens, Hotărârea Curții (camera a cincea) din 17 octombrie 2013, Herbert Schaible împotriva Land Baden-Württemberg, C-101/12, ECLI:EU:C:2013:661, par.49, hotărâre accesată pe portalul Curții: www.curia.europa.eu.

²²⁶Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 8 iunie 2010, Vodafone Ltd și alții împotriva Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321, par.52, hotărâre accesată pe portalul Curții: www.curia.europa.eu.

²²⁷Joana Mendes, *Law, Public Interest and Interpretation: Prolegomena of a Normative Framework on Administrative Discretion in the EU* (December 16, 2014). Yale Law & Economics Research Paper No. 519, articol disponibil în baza de date SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2539068> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2539068>.

²²⁸Iulian Teodoroiu, Simona Maya Teodoroiu, *Legalitatea oportunității și principiul constituțional al proporționalității*, în Revista Dreptul nr.7/1996, pp.40-41.



de Comisie cu propria apreciere, în scopul aplicării normelor de fond ale unui Regulament, aceasta nu implică faptul că instanța europeană trebuie să se abțină de la a controla calificarea juridică dată de către Comisie unor date de natură economică. De aceea, Curtea de Justiție a stabilit²²⁹ că trebuie nu numai să se verifice exactitatea materială a elementelor de probă invocate, credibilitatea și coerența acestora, ci și să se controleze dacă aceste elemente constituie toate datele pertinente care trebuie luate în considerare pentru a aprecia o situație complexă și dacă sunt de natură să susțină concluziile care sunt desprinse din acestea.

În exercitarea acestui control aprofundat atât în drept, cât și în fapt, se va ține cont de faptul că legalitatea actului va fi apreciată "în funcție de elementele de fapt și de drept existente la data adoptării actului și, în special, nu poate depinde de considerații retrospective privind eficiența sa. Atunci când legiuitorul Uniunii este determinat să aprecieze efectele pentru viitor ale unei reglementări pe care urmează să o adopte, deși aceste efecte nu pot fi prevăzute cu exactitate, aprecierea sa nu poate fi cenzurată decât dacă se dovedește a fi vădit eronată în raport cu elementele de care dispunea la momentul adoptării reglementării în cauză"²³⁰.

De aici și importanța motivării, respective a bunei fundamentări a actului, căci efectivitatea controlului jurisdicțional impune ca, în cadrul controlului legalității motivelor pe care se întemeiază un act european, instanța Uniunii să se asigure că acesta se bazează pe o bază factuală suficient de solidă. Aceasta presupune, în optica Curții²³¹, verificarea faptelor invocate în expunerea de motive a actului, "astfel încât controlul jurisdicțional să nu se limiteze la aprecierea verosimilității abstracte a motivelor invocate, ci să privească aspectul dacă respectivele motive – sau cel puțin unul dintre ele, considerat suficient în sine pentru susținerea deciziei în cauză –sunt întemeiate".

În ceea ce privește aprecierea că un act este afectat de un abuz de putere, la nivelul Uniunii Europene, Curtea de Justiție a statuat²³² că această constatare poate rezulta numai dacă există „indicii obiective, pertinente și concordante că a fost adoptat, în mod exclusiv sau cel puțin determinant, în alte scopuri decât cele invocate ori pentru a eluda o procedură special prevăzută de tratat pentru a răspunde circumstanțelor cauzei”.

²²⁹În acest sens Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 10 iulie 2008, Bertelsmann și Sony Corporation of America/Impala, C-413/06, ECLI:EU:C:2008:392, par.145, hotărâre accesată pe portalul Curții: www.curia.europa.eu.

²³⁰Hotărârea Curții (Camera a opta) din 28 iulie 2011, AgranaZuckerGmbH, C-309/10, ECLI:EU:C:2011:531, par.45, hotărâre accesată pe portalul Curții: www.curia.europa.eu.

²³¹ A se vedea, în acest sens, Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 18 iulie 2013, Comisia și alții/Kadi, în cauzele conexe C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, ECLI:EU:C:2013:518, par.119, hotărâre accesată pe portalul Curții: www.curia.europa.eu.

²³²Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 4 decembrie 2013, Comisia Europeană împotriva Consiliului Uniunii Europene, C-111/10, ECLI:EU:C:2013:785, par.80, hotărâre accesată pe portalul Curții: www.curia.europa.eu.



De asemenea, Curtea de Justiție a amintit²³³ că, în ceea ce privește controlul jurisdicțional al validității dispozițiilor unui regulament, atunci când apreciază proporționalitatea mijloacelor puse în aplicare prin aceste dispoziții, a admis că legiuitorului Uniunii, în cadrul exercitării competențelor care îi sunt conferite, i se acordă o largă putere de apreciere în domeniile care implică din partea sa alegeri de natură politică, economică și socială și în care acesta trebuie să efectueze aprecieri complexe. Însă, chiar în prezența unei astfel de puteri de apreciere, legiuitorul Uniunii este obligat:

- să își bazeze alegerea pe criterii obiective și, în cadrul aprecierii constrângerilor legate de diferite măsuri posibile, acesta trebuie să examineze dacă obiectivele urmărite de măsura reținută sunt de natură să justifice consecințe negative, chiar considerabile, pentru anumiți operatori economici²³⁴;
- să aibă în vedere că aprecierea sa nu poate fi cenzurată decât dacă se dovedește a fi vădit eronată în raport cu elementele de care dispunea la momentul adoptării reglementării în cauză²³⁵, neputându-se lua în considerare aspecte retrospective privitoare la gradul său de eficiență. Astfel, Curtea evidențiază necesitatea demonstrării caracterului vădit al aprecierii eronate de către instituție la momentul adoptării actului;
- să evalueze comparativ interesele în cauză pentru a stabili un echilibru corect²³⁶.

După ce am analizat, succint, aspecte doctrinare străine și românești, dar am relevat și unele dintre cele jurisprudențiale evidențiate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului și de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, privitoare la principiul proporționalității și la pașii care trebuie parcurși pentru ca acesta să fie aplicat, pe cât posibil, în plenitudinea sa, considerăm pertinent și oportun chiar, a vedea cum abordează instanțele românești această problematică. O analiză, de asemenea, succintă a jurisprudenței noastre este relevantă și pentru a vedea cum se raportează instanțele noastre la acest principiu dat fiind și existența susținerilor doctrinare contrare de școlile de drept - Școala de la București, respectiv Școala de la Cluj cât privește raportul dintre legalitate și oportunitate.

Din punct de vedere al metodologiei cercetării juridice, am sistematizat soluțiile instanțelor judecătorești urmărind criteriul geografic-pentru a releva în ce măsură tezele teoreticienilor români aparținând celor două școli de drept și-au găsit reflectare în practica judiciară a zonelor aferente.

²³³ Hotărârea Curții (Camera a cincea) din 17 octombrie 2013, Herbert Schaible împotriva Land Baden-Württemberg, C-101/12, ECLI:EU:C:2013:661, par.47, hotărâre accesată pe portalul Curții: www.curia.europa.eu

²³⁴ Idem, pct. 49.

²³⁵ Idem, pct. 50.

²³⁶ Idem, pct. 60 și pct. 68.



Astfel, la nivelul Curţii de Apel Cluj, într-o speţă (C.A. CJ., Dec. nr.4496/2017) în care s-a dezbătut problema atribuţiilor autorităţilor administraţiei publice locale de a adopta acte administrative cu caracter normativ şi individual privind stabilirea regimului urbanistic al localităţilor în perimetrul cărora exercită aceste competenţe, sens în care să poată stabili şi regimul juridic de folosire al bunurilor proprietate privată existente în acel perimetru, magistraţii au arătat în considerentele deciziei lor că aspectele de oportunitate ce stau la baza adoptării unui act administrativ sunt apanajul autorităţilor publice locale, iar instanţa de contencios administrativ nu le poate cenzura. În speţă s-a constatat că autorităţile publice locale, în exerciţiul puterii lor de apreciere, au considerat că, în acord cu nevoile de dezvoltare ale respectivului municipiu, se impune interdicţia de edificare de construcţii pe anumite suprafeţe de teren.

Din perspectivă normativă, în justificarea soluţiei lor, magistraţii s-au raportat la art.44 din Constituţia României potrivit căruia conţinutul şi limitele dreptului de proprietate sunt stabilite prin lege, respectiv la art.602 alin.1 Cod civil care instituie principiul general de limitare a exerciţiului dreptului de proprietate, fie în interes public, fie în interes privat.

Într-o cauză asemănătoare, legată de revocarea unor hotărâri de Consiliu Local prin care s-a aprobat Planul Urbanistic Zonal, Curtea de Apel de la Cluj, analizând problema de drept ce priveşte admisibilitatea controlului judecătoresc exercitat asupra oportunităţii actelor administrative, a reţinut în considerentele deciziei pronunţate (C.A. CJ., Dec. nr.2878/2009) următoarele: "Actele administrative se bucură de prezumţia de legalitate, dar, pentru a fi pe deplin eficiente ele trebuie adaptate *condiţiilor concrete*, astfel încât ele să devină si oportune sau actuale. P.U.G. exprimă deplina concordanţă, în cadrul si în limitele legii, a actului cu sarcinile care revin organelor administrative, respectiv concordanţa dintre drept şi *necesităţile reale*. Deşi teoria legalitate-oportunitate a fost construită în mod diferit în doctrina dreptului administrativ, Curtea achiesează la opinia conform căreia *actul administrativ emis în exercitarea unei puteri de apreciere pe care o are autoritatea publică, a unui drept de opţiune a acestuia între mai multe soluţii legale posibile, nu poate fi anulat de către instanţa de contencios administrativ*. Aşadar, instanţa de contencios administrativ exercită un control de legalitate asupra actelor administrative, iar nu un control de oportunitate, iar aşa zisa oportunitate care să poată face obiectul controlului instanţei se referă la situaţiile în care starea de inoportunitate este atât de flagrantă încât ar conduce la ilegalitate, respectiv emiterea actului prin deturnare de putere sau cu încălcarea competenţei".

Tot la nivelul Curţii de Apel Cluj, într-o cauză ce viza litigii privind achiziţiile publice (C.A. CJ., Dec. nr.3433/2017), instanţa de recurs s-a pronunţat în sensul că decizia anulării procedurii de achiziţie publică, atunci când autoritatea contractantă se află în imposibilitatea încheierii contractului, din pricina lipsei fondurilor aferente achiziţiei în cauză, este o decizie de



oportunitate care nu poate fi verificată de către instanţa de judecată în cadrul contenciosului administrativ, analiza actelor urmând a se efectua doar din perspectiva legalităţii acestora.

Din perspectiva legalităţii, în decizia pronunţată, Curtea a reţinut că autoritatea contractantă a comunicat participanţilor la licitaţie faptul că procedura de achiziţie publică nu va mai fi derulată ca urmare a insuficienţei fondurilor, "aspect ce ţine de transparenţa actului decizional, astfel încât din această perspectivă nu se poate reţine vicierea deciziei autorităţii contractante". Totodată, Curtea a reţinut şi faptul că "decizia autorităţii contractante de a previziona existenţa fondurilor necesare pentru realizarea achiziţiei publice în cauză, la momentul demarării acesteia, nu împiedică anularea procedurii, norma legală -[art.287 alin.5 din OUG nr.34/2006] prevăzând acest lucru, iar decizia apare ca fiind una de oportunitate, instanţa neavând competenţa de a decide modul de alocare a fondurilor publice".

Util de menţionat, în acest context de analiză, este faptul că în raţionamentul primei instanţe regăsim şi referirea la limitele exercitării puterii discreţionare-respectarea principiilor proporţionalităţii şi al nediscriminării, după cum urmează: "Desigur, în măsura în care administraţia dispune de puteri discreţionare, ea nu trebuie să uzeze de acestea decât în limita necesară, ele devenind ilegale atunci când sunt excesive în raport cu finalitatea acţiunii administrative. Încălcarea principiului proporţionalităţii consacrat de legea fundamentală a ţării – art. 53 alin. 2 – nu este altceva decât depăşirea libertăţii de acţiune lăsată la dispoziţia autorităţii, ceea ce presupune excesul de putere, noţiune ce poate fi definită ca depăşirea limitelor dreptului de apreciere aparţinând autorităţilor publice în realizarea scopului propus de legiuitor. Aşadar, puterea discreţionară a administraţiei trebuie exercitată numai în vederea aplicării legii, fiind necesar ca aceasta să aprecieze, în virtutea puterii sale discreţionare, valoarea motivelor în raport cu scopul urmărit de legiuitor. În acelaşi sens, oportunitatea trebuie analizată şi prin raportare la dispoziţiile art. 53 din Constituţie care, reglementând restrângerea exerciţiului unor drepturi sau libertăţi, constituţionalizează două principii care reprezintă condiţii specifice de legalitate pe considerente de oportunitate şi pe care instanţa de contencios administrativ trebuie să le aibă în vedere ca metode de apreciere a exerciţiului puterii discreţionare a administraţiei, respectiv acela al proporţionalităţii măsurii cu situaţia care a determinat-o şi respectiv al nediscriminării. Din această perspectivă, nu s-au decelat cauze de nelegalitate a actelor administrative atacate în cadrul celor două dosare conexe, aceasta în raport de modalitatea în care s-a realizat fundamentarea raportului de anulare a procedurii (care se întemeiază pe raţiuni ce ţin de insuficienţa fondurilor publice constatată ulterior demarării procedurii şi de imperativul corectării unor deficienţe constatate în elaborarea documentaţiei de atribuire directă) [...]."

Rămânând în zona transilvăneană, ne vom raporta la o decizie judecătorească (C.A. Oradea, Dec. nr.979/2017) ce trasează câteva aspecte funcţionale de care se poate aprecia oportunitatea adoptării unui act administrativ, astfel: "Oportunitatea constituie o condiţie de



valabilitate a actului administrativ și vizează criteriile precum momentul adoptării actului, locul și condițiile concrete în care urmează a fi aplicat, mijloacele pe care le angajează decizia administrativă, durata de aplicare, conformitatea lui cu condițiile de viață și de cultură a comunității, precum și cu interesul public urmărit.”

Precizăm că obiectul dosarului în care s-a pronunțat această decizie judecătorească l-a constituit anularea a două hotărâri de consiliu local prin care se aprobau indicatorii tehnico-economici pentru construirea unui drum de legătură, motivele de critică invocate vizând faptul că acest drum nu își găsește justificare practică și încalcă dreptul de proprietate privată.

Deși am fi tentați să ne gândim că această curte de apel se află sub influența tezei oportunității actului administrativ susținută de școala de drept de la Cluj, în considerentele deciziei citate am regăsit aprecierea potrivit căreia “instanța este competentă a evalua și oportunitatea, ca și condiție de valabilitate a actului administrativ, [...], în concret dacă exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice s-a făcut prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor, respective dacă autoritățile publice au manifestat un exces de putere, definit de art.2 lit. n din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ”.

În examinarea cauzei în recurs, Curtea de Apel Oradea a arătat că în raporturile de drept administrativ primează interesul public, satisfacerea nevoilor comunitare, ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale tuturor cetățenilor. În acest context, a ținut să sublinieze Curtea, “trebuie menținut un echilibru rezonabil între interesul public și drepturile subiective sau interesele private.” Pornind de la aceste premise teoretice, concret în speța dedusă judecătii, “Curtea reține că, pe de o parte, că autoritățile emitente au justificat utilitatea publică a drumului propus, printr-o amplă motivare cuprinsă în anexa hotărârilor, respectiv devierea circulației de tranzit, fluidizarea traficului în zonă, reducerea timpului de transport la destinație prin mărirea vitezei de circulație, rolul drumului fiind ocolirea localității S., traficul greu urmând a fi scos în afara localităților O. și S., asigurând o cale sigură și rapidă pentru toate categoriile de vehicule. Curtea reține că emitenții actelor administrative au argumentat interesul public ce urmează a fi satisfăcut prin realizarea proiectului respectiv, astfel că sunt neîntemeiate motivele de recurs privind nejustificarea realizării drumului de legătură ori neanalizarea altor variante, cât timp studiul de fezabilitate cuprinde minimul de scenarii prevăzut de lege”.

Legat de necesitatea motivării actului administrativ, relevante sunt cele statuate în considerentele unei decizii judecătorești (C.A. Craiova, Dec. nr.1682/2017), care aduce și argumente din jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene. În acord cu analiza acestei Curți de Apel, vom reține că “orice act administrativ de natură a produce efecte privind drepturile și libertățile trebuie motivat, mai ales din perspectiva posibilității persoanei de a aprecia asupra



legalității și temeiniciei măsurii, respectiv asupra respectării limitelor dintre puterea discreționară și arbitrarul. A accepta teza potrivit căreia autoritatea publică emitentă a actului nu trebuie să-și motiveze actele echivalează cu golirea de conținut a esenței democrației, a statului de drept bazat pe principiul legalității. Puterea discreționară conferită unei autorități nu poate fi privită într-un stat de drept ca o putere absolută și fără limite, căci exercitarea dreptului de apreciere prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor prevăzute de Constituție sau de lege constituie exces de putere, conform prevederilor art. 2 lit. n din Legea nr. 554/2004. Obligația autorității emitente de a motiva actul administrativ constituie o garanție contra arbitrarului administrației publice și se impune mai ales în cazul actelor prin care se suprimă drepturi sau situații juridice individuale. De altfel, și în jurisprudența comunitară se reține că motivarea trebuie să fie adecvată actului emis și trebuie să prezinte de o manieră clară și univocă algoritmul urmat de instituția care a adoptat măsura atacată, astfel încât să le fie permis persoanelor vizate să stabilească motivarea măsurilor și, de asemenea, să permită Curților Comunitare competența să efectueze revizuirea actului (cauza C-367/1995). Așa cum a decis Curtea Europeană de Justiție, amploarea și detalierea motivării depind de natura actului adoptat, iar cerințele pe care trebuie să le îndeplinească motivarea depind de circumstanțele fiecărui caz, o motivare insuficientă sau greșită este considerată a fi echivalentă cu o lipsă a motivării actelor. Mai mult, insuficiența motivării sau nemotivarea atrage nulitatea sau nevalabilitatea actelor comunitare (cauza C-41/1969). O detaliere a motivelor este necesară și atunci când instituția emitentă dispune de o largă putere de apreciere, căci motivarea conferă actului transparență, particularii putând verifica dacă actul este corect fundamentat și în același timp permite exercitarea de către Curte a controlului jurisdicțional (cauza C.509/1993).”

În același sens s-a pronunțat și Curtea de Apel Suceava (C.A. Suceava, Dec. nr.929/2017), care a arătat că una din condițiile *ad validitatem* ale actului administrativ o constituie motivarea acestuia, ca manifestare unilaterală de voință a emitentului, motivarea actului având menirea de a “evita dobândirea unei puteri discreționare de către autoritatea administrativă în absența oricărei argumentații de legalitate și oportunitate”.

Apoi, mutându-ne atenția către Curtea de Apel București, am identificat o decizie (C.A. București, Dec. nr.3643/2016) ce privește litigii împotriva Curții de Conturi, în considerentele căreia se regăsesc următoarele aprecieri ale instanței: “Noțiunea de putere discreționară desemnează o anumită marjă de libertate în decizie și acțiune, posibilitatea de a alege între mai multe atitudini posibile. Ceea ce este foarte important, puterea discreționară comportă o marjă de liberă decizie, dar implică prin ea însăși o anumită limită, pentru ca exercitarea ei să nu devină abuzivă. În principiu, controlul jurisdicțional nu poate fi exercitat asupra libertății de apreciere lăsate de legiuitor la dispoziția administrației, în ceea ce privește fondul actului; dimpotrivă, el se poate exercita cu ușurință asupra formelor și procedurilor impuse organului administrativ,



obligatoriu de urmat, chiar și în situațiile în care legea i-a conferit o largă putere discreționară asupra fondului”.

Menționăm că în dosarul de care facem vorbire mai sus s-a ridicat problema de drept ce vizează legalitatea stabilirii, prin intermediul contractelor de finanțare, a unor penalități în cuantum diferit de cel prevăzut în Codul de procedură fiscală. În această privință, magistrații au stabilit că aceasta este o chestiune de oportunitate, care a fost lăsată de legea specială la aprecierea autorității publice. În concret Curtea a stabilit că puterea discreționară a autorităților publice recunoscută de legiuitor prin posibilitatea reglementată de art.11 alin.2 din Legea nr.321/2006 de a stabili prin contract penalitățile, nu trebuie confundată cu excesul de putere.

Utilă ni se pare referirea și la o hotărâre a Curții de Apel București (C.A. București, Sent. nr.490/2015), prin care se face o examinare a principiului proporționalității, acesta fiind considerat unul din principalele criterii care limitează puterea discreționară a autorității administrative. Speța la care urmează să ne raportăm, în acest sens, privește solicitarea adresată de o societate instanței de a anula un Ordin emis de Consiliul Concurenței prin care se stabilea un cuantum al amenzii, considerat de societate vădit disproporționat față de gravitatea faptei contravenționale reținute în sarcina societății.

În concret s-a criticat faptul că în procesul de individualizare al amenzii aplicate, inspectorii Consiliului Concurenței s-au raportat la cifra de afaceri totală a întreprinderii, și nu la cifra de afaceri pe piața relevantă încălcată, fiind vorba despre participarea la o înțelegere/practică concertată constând în renunțarea la comercializarea cu amănuntul a benzinei de tip Eco Premium pe piața românească.

Reținând spre examinare acest motiv de critică, instanța a stabilit următoarele: “Este de principiu că principiul proporționalității este invocat în general în procedurile judiciare în care se pune problema prevalenței unui drept legal față de alt drept legal sau în care disputa privește protecția unui drept privat în contrapondere cu protecția interesului public. Conceptul de proporționalitate a măsurilor administrative ce pot fi dispuse de un stat în raport cu obiectivele propuse și cu interesele cetățenilor este un principiu general de drept european. Principiul proporționalității înseamnă că orice măsură luată de o autoritate publică care afectează drepturile indivizilor trebuie să fie corespunzătoare atingerii unui scop legitim, necesară în vederea atingerii aceluși scop și în același timp cea mai rezonabilă”.

Magistrații cauzei mai sus invocată au realizat, în considerentele lor, și o privire istorică asupra acestui principiu de drept european reținând că “din 1999, principiul proporționalității a fost introdus în Tratatul de stabilire a Comunității Europene, fiind reglementat în art. 5 alin. (4) al Tratatului și în art. 5 din Protocolul 2 la Tratat, privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, iar prin decizia dată în cauza C-331/88, *R v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food ex parte Fedesa*, în care Curtea Europeană de Justiție a statuat următoarele: „Curtea a



reţinut în mod constant că principiul proporţionalităţii este unul dintre principiile generale ale legii Comunităţii. În virtutea acestui principiu, legalitatea instituirii unei prohibiţii asupra desfăşurării unei anume activităţi economice este supusă condiţiei ca măsurile de prohibiţie să fie corespunzătoare şi necesare obiectivului public protejat de legislaţia în speţă; acolo unde există posibilitatea de a alege între mai multe măsuri considerate corespunzătoare, trebuie să se apeleze la cea mai puţin oneroasă, iar dezavantajele nu trebuie să fie disproporţionate cu scopul urmărit”.

În ceea ce priveşte aplicabilitatea principiului proporţionalităţii în materia amenzilor, în aceeaşi cauză s-a statuat că se impune ca “amenda să fie stabilită de autorităţile administrative proporţional cu elementele ce descriu gravitatea încălcării, cu urmările produse şi cu circumstanţele săvârşirii faptei si ale contravenientului. Autorităţile statului trebuie să aplice aceste elemente în mod coerent şi cu o justificare obiectivă, asigurându-se totodată că sunt îndeplinite cele două funcţii primordiale ale pedepsei – funcţia represivă (specială) şi cea disuasivă (generală). Raportând aceste consideraţii teoretice la actul normativ dedus judecăţii, se observă că individualizarea sancţiunilor se efectuează de către Consiliul Concurenţei (potrivit instrucţiunilor contestate) în două etape şi anume: în prima etapă este stabilit nivelul de bază al amenzii, în funcţie de gravitatea şi durata faptelor anticoncurenţiale săvârşite, iar în etapa a doua sunt aplicate eventuale circumstanţe atenuante sau agravante. Ca punct de plecare pentru determinarea nivelului de bază al amenzii în cazul contravenţiilor prevăzute la art. 51 din lege, în prima etapă a individualizării, este avută în vedere cifra de afaceri totală realizată de contravenient în anul financiar anterior sancţionării, determinată conform reglementărilor fiscale în vigoare. Pentru a se observa dacă modalitatea în care se determină nivelul de bază al amenzii (şi anume raportarea la cifra totală de afaceri a întreprinderii contraveniente, dar şi criteriile de stabilire a gravităţii faptei) încalcă principiul proporţionalităţii, trebuie făcute mai multe aprecieri. În primul rând se observă că în materie concurenţială, art. 2 alin. 3 din Legea nr. 21/1996 stipulează că aplicarea sancţiunilor de către Consiliul Concurenţei se realizează cu respectarea principiului proporţionalităţii. De remarcat că în teorie principiul are două dimensiuni. Pe de o parte el funcţionează ca o garanţie pentru societate, în sensul de a constitui o protecţie a cetăţenilor faţă de comportamentele delictuale. Sancţiunea asigură această garanţie întrucât anulează avantajele pe care persoanele care încalcă norma protejată le procură prin comportamentul sancţionat. Pe de altă parte, sancţiunea, prin definirea condiţiilor în care poate fi aplicată, asigură o protecţie a individului, împotriva tendinţelor abuzive a mecanismului statal represiv. Ideea de a impune, în calitate de drept fundamental, limitarea reacţiei represive este un câştig important al statului de drept, ce încearcă să se delimiteze de aplicarea unor sancţiuni arbitrare şi disproporţionate. Pentru a verifica, în speţă, dacă sancţiunile impuse [...] încalcă principiul proporţionalităţii, trebuie să se stabilească în concret dacă măsurile administrative



adoptate sunt corespunzătoare atingerii scopului legitim urmărit prin norma pozitivă încălcată. Totodată, trebuie să se stabilească dacă măsura administrativă are un efect excesiv asupra persoanei sancţionate”.

Urmare a acestei analize realizate în cauză, concluzia instanţei a fost că instituirea acestor sancţiuni severe (amenda aplicată la cifra totală de afaceri a întreprinderii care distorsionează regulile concurenţei) este justificată de scopul urmărit şi este corespunzătoare atingerii scopului legitim urmărit prin norma pozitivă încălcată. Tot în optica acestei instanţe “nu se poate concluziona că modalitatea în care se individualizează amenzile prin ordinul contestat are un efect excesiv asupra persoanei sancţionate, cu atât mai mult cu cât trebuie să se țină cont şi de efectul descurajator pe care aceasta trebuie să-l aibă şi care se referă la comportamentul viitor, dar şi la caracterului punitiv al unei astfel de măsuri”.



Capitolul IV

Factorii de risc pentru raportul dintre legalitate-oportunitate

Când ne gândim la ce înseamnă statul de drept nu putem să nu avem în vedere una dintre dimensiunile sale, anume domnia legii, principiul legalităţii fiind unul dintre principiile fundamentale ale unui astfel de stat şi care ghidează activitatea fiecărei autorităţi şi instituţii publice prin care se exercită puterea legislativă, cea executivă, respectiv cea judecătorească, puteri prin intermediul cărora este exercitată puterea deţinută de popor.

Recunoaşterea şi aplicarea principiului legalităţii nu poate să presupună stabilirea unui cadru exclusiv şi rigid în care autorităţile administraţiei publice să-şi exercite competenţa. Niciun legiuitor nu va putea să creeze drept, prin legislaţia pe care o adoptă, astfel încât să aceasta să surprindă toate situaţiile juridice se pot naşte într-o societate. Aşadar, trebuie să i se recunoască celui care aplică legea, în accepţiunea largă a termenului, acea putere discreţionară despre am vorbit în cele de ce preced. Dar aceasta nu înseamnă că dobândind o astfel de putere discreţionară, un asemenea drept de apreciere, administraţia publică, ca exponent al puterii executive, va beneficia de o libertate totală, absolută de acţiune, prin exercitarea căreia să depăşească şi limitele legalităţii.

Este recunoscut astăzi că rolul executivului din majoritatea statelor lumii, inclusiv din cele democratice, a crescut ceea ce se traduce, inclusiv, prin aceea că autorităţile şi instituţiile publice prin care îşi îndeplineşte rolul constituţional şi îşi exercită atribuţiile specifice vor încerca din ce în mai asiduu a forţa limitele puterii discreţionare ce le-a fost recunoscută. Apreciem că această afirmaţie este valabilă şi pentru autorităţile administraţiei publice locale.

Există, aşadar, o serie de factori de risc care pot fragiliza echilibrul puterilor în stat astfel precum acesta este construit prin normele constituţionale în contextul doctrinar şi jurisprudenţiale al principiului separaţiei şi echilibrului puterilor în stat.

Însă, factori de risc pot afecta negativ şi raportul şi așa destul de fragil şi supus controverselor la nivel doctrinar şi jurisprudenţial, dintre legalitate şi oportunitate din activitatea administraţiei publice.

Astfel de factori de risc apreciem că sunt:

- factorul politic – prin următoarele:
 - Implicarea, constituţională şi legală de altfel, în activitatea de legiferare, însă în care tinde să aibă prevalenţă aspectele de natură politică, uneori chiar şi personală, în detrimentul celor ce vizează satisfacerea interesului public legitim. O astfel de atitudine este mult mai vizibilă în perioadele preelectorale şi, uneori şi în cele electorale, când pentru satisfacerea unui interes imediat – câştigarea



- alegerilor și ajungerea astfel la guvernare, legislația adoptată, mai ales cea primară, poate avea un conținut superficial ce se depărtează de exigențele impuse de regulile de tehnică a elaborării actelor normative, de principiile dreptului. Dificultățile ce vor apărea în interpretarea și aplicarea legilor astfel create și adoptate, vor fi suportate de administrația publică și de organele judecătorești, precum și de cei guvernați.
- Lipsa unei viziuni legislative și, implicit, a unui „plan legislativ” dezvoltat la nivel național de principalele autorități cu atribuții în procesul de legiferare – Guvernul, ca principal inițiator legislativ, Parlamentul, ca unică autoritate legiuitoare a țării, Președintele României în exercitarea atribuției proprii de promulgare a legilor. Construirea unui astfel de plan, inclusiv cu suportul Consiliului Legislativ, ar permite evitarea adoptării unei norme juridice contradictorii în acte normative diferite; identificarea acelor domenii unde este necesară adoptarea de legislație primară, sau modificarea și/sau completarea celei în vigoare, sau abrogarea celei existente neconcordanțe cu noile realități sociale, economice, etc.; coroborarea cu actele normative incidente într-un anumit domeniu; corelarea, în special, cu dispozițiile normative de la nivelul Uniunii Europene; identificarea din timp și evitarea acelor situații deosebite, urgente ce reclamă reglementare și care s-ar putea încadra sau ar putea fi încadrate forțat chiar în cadrul situațiilor extraordinare a căror reglementare nu suportă amânare, conform prevederilor art. 115 din Constituție, fiind preîntâmpinată și chiar înlăturată treptat „moda legiferării” prin intermediul ordonanțelor de urgență.
 - Lipsa sau insuficientul interes pentru pregătirea unei astfel de viziuni legislative și a unui plan legislativ, inclusiv la nivel local, raportat la competențele legislative recunoscute la acest nivel.
 - În elaborarea și adoptarea legislației secundare, dar și a celei adoptate la nivel local există o tendință și mai mare de a se acorda prioritate intereselor personale sau de grup. Astfel se încearcă a li se construi acestor interese un cadru aparent legal. În acest fel se acționează în detrimentul interesului public și/sau privat legitim sau chiar a drepturilor indivizilor și a comunității locale.
 - Prelevarea intereselor personale și/sau de grup în exercitarea atribuțiilor de către personalul din administrația publică – demnitari, funcționari publici, personal contractual și alte categorii de personal stabilite în condițiile legii de la nivelul autorităților administrației publice prin, spre exemplu, promovarea și susținerea unor proiecte de acte normative și/sau individuale, soluționarea cu prioritate a unor petiții, implicarea, prin mijloace dolosive, în procedura de atribuire a unor



- contracte publice.
- Evaluarea profesională a funcţionarilor publici se face, uneori, nu pe baza veritabilelor sale merite profesionale, ci sub influenţa implicării acestora în soluţionarea favorabilă a unor „sarcini” exprimate, de regulă, de sau prin intermediul unui demnitar public.
 - Condiţionarea susţinerii puterii centrale, mai ales în situaţii de criză politică, de acordarea de resurse financiare de la bugetul de stat, în special a acelor unităţi administrativ-teritoriale care nu mai dispun de astfel de resurse de la propriul buget sau acestea sunt insuficiente, motiv pentru care accentul este pus în continuare pe centralizare şi nu pe o veritabilă descentralizare a administraţiei publice.
 - Întocmirea listelor de candidaţi pentru alegerea în organele colegiale, astfel precum sunt consiliile locale şi consiliile judeţene la nivelul administraţiei publice locale, prin selectarea, cu prioritate, a persoanelor care servesc intereselor partidului sau ale formaţiunii politice, ţinându-se mai puţin cont de competenţele profesionale, de aptitudinile corespunzătoare atribuţiilor specifice funcţiei de demnitate publică vizate. Uneori astfel de practici sunt întâlnite şi în desemnarea candidaţilor pentru ocuparea unor demnităţi publice în organele unipersonale fie urmare a parcurgerii procesului electoral şi a câştigării alegerilor, fie a numirii în acea funcţie. Lipsa unor astfel de competenţe şi abilităţi va determina neînţelegerea administraţiei publice, a mecanismelor specifice de funcţionare a autorităţilor şi instituţiilor publice ale acesteia, a interconexiunilor şi raporturilor dintre diferitele structuri administrative ale acestora, a funcţiilor, atribuţiilor şi competenţelor specifice acestor structuri şi ale personalului din administraţia publică.
 - Necunoaşterea, neînţelegerea sau neacceptarea conţinutului principiului legalităţii şi ale limitelor puterii discreţionare recunoscute autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice şi, implicit, creşterea tendinţei de a acţiona cu exces de putere sau chiar cu abuz de putere şi astfel acţionându-se în detrimentul interesului public şi/sau privat legitim.
- legislaţia – prin următoarele:
- Şi administraţia publică este unul dintre domeniile în care reglementarea juridică se face printr-o legislaţie, chiar şi primară, foarte stufoasă. Este adevărat că actualul Cod administrativ, prin intrarea sa în vigoare, în condiţiile prevăzute de art. 597 alin (2), a abrogat mai multe legi şi ordonanţe care reglementau instituţii specifice dreptului administrativ – au fost abrogate 16 acte normative sau doar



prevederi din astfel de acte juridice. Însă, aceasta poate fi doar o soluție temporară având în vedere că acest Cod administrativ a fost contestat, pe calea excepției de neconstituționalitate, la Curtea Constituțională a României, astfel precum am precizat deja în cele ce preced.

- Modificarea și/sau completarea foarte des a legislației primare și nu numai, un exemplu în acest sens fiind chiar Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, care de la momentul adoptării și până în prezent a fost modificată și/sau completată prin cel puțin 12 acte normative.
- Neclaritatea unor dispoziții din actele normative ceea ce determină variate interpretări date de autoritățile și instituțiile publice, dar și de instanțele de judecată.
- Insuficienta reglementare sau chiar lipsa de reglementare a unor situații, un exemplu în acest sens fiind neidentificarea unor criterii de delimitare între actul administrativ normativ și actul administrativ individual.
- Declararea neconstituțională a unor prevederi din legi și ordonanțe și netranspunerea în legislație a acestor decizii în conformitate cu prevederile art. 147 din Constituție. Astfel de situații pot determina variate interpretări ale deciziilor Curții Constituționale a României, ale normelor juridice rămase în vigoare, sau poate determina chiar aplicarea cu mare dificultate a prevederilor rămase în vigoare sau chiar și imposibilitatea de aplicare a acestora.
- Nerespectarea deciziilor Curții Constituționale a României de instanțele judecătorești²³⁷, de către autorităților administrației publice.

²³⁷ Un exemplu în acest sens este următorul. Printr-o decizie a sa, prin care a soluționat o excepție de neconstituționalitate prin care, în esență, și prin care s-a pus în discuție posibila neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 alin. (1) și ale art. 2 alin. (1) lit. a), l) și p) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.154 din 7 decembrie 2004, Curtea Constituțională a României a oferit o interpretare a situațiilor în care o persoană vătămată poate să introducă o acțiune în contencios administrativ din prisma prevederilor constituționale ale art. 21 alin. (1) și cele ale art. 52 alin. (2). În acest context, Curtea Constituțională a stabilit că "în unele cazuri, și anume "În considerarea realizării unui drept fundamental care se exercită în colectiv ori, după caz, în considerarea apărării unui interes public", așa cum prevede art. 2 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 554/2004, persoanele fizice pot introduce acțiune în contencios administrativ pentru apărarea unui interes legitim public, mai ales când se are în vedere un act administrativ normativ". În acest sens, Curtea Constituțională a apreciat că „aceasta este o măsură eficientă pentru a înlătura din primul moment posibil eventualele abuzuri ale administrației publice, cu atât mai mult cu cât interesul legitim public are în vedere și interesele legitime private ale unei persoane.” [A se vedea în acest sens Decizia 256/2006 [R] referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 alin. (1) și ale art. 2 alin. (1) lit. a), l) și p) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 341 din 17.04.2016]. Cu toate acestea Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, prin Decizia nr. 4042/2006, a considerat că acțiunile în contencios administrativ pentru apărarea unui interes public legitim introduse de persoane fizice și juridice sunt inadmisibile. (ICCJ,



- Neconsultarea sau lipsa de consultare, sau consultarea superficială a autorităților și instituțiilor publice, a personalului acestuia în vederea redactării unor proiecte de acte normative, mai ales a celor mai importante în domeniu.
- Nerespectarea dispozițiilor legale privind transparența decizională, conform prevederilor Legii nr. 57/2003, republicată, sau nerespectarea parțială a acestor prevederi în condițiile în care, spre exemplu, există în și prezent unități administrativ-teritoriale care nu au site-uri sau deși le au, acestea nu sunt funcționale, prin intermediul cărora autoritățile administrației publice locale să-și îndeplinească obligațiile prevăzute de legea menționată.
- Omiterea publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a unor acte normative de legislație secundară, precum sunt ordine ale miniștrilor, spre exemplu, neîndeplinindu-se astfel pașii constituționali și legali pentru intrarea în vigoare a acestor acte, dar constatându-se sancțiunea inexistenței actului cu toate consecințele juridice generate astfel. Comunicarea acestor acte, cu excepția celor exceptate prin dispozițiile constituționale și legale de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, către autoritățile și instituțiile publice cu atribuții în aplicarea acestora nu acoperă consecințele negative produse de această nepublicare.
- Neîndeplinirea corectă a obligației de comunicare a actelor administrative individuale prin folosirea tuturor mijloacelor de comunicare accesibile și puse la dispoziție de petent.
- Necomunicarea acestor acte în timp util, mai ales când persoanei i se aduce la cunoștință că are de îndeplinit obligații într-un anumit termen asigurându-i-se astfel persoanei vizate un termen rezonabil pentru îndeplinirea obligației impuse.

Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal pe anul 2006, semestrul II, Editura Hamagiu, București, 2007, p. 1., apud. Cătălin Săraru, *Contenciosul administrativ român*, Editura C. H. Beck, București, 2019, p. 200). Deși, ulterior, printr-o modificare a Legii nr. 554/2004, mai precis prin introducerea alin. (1¹) la art. 8, s-a conferit persoanelor fizice și persoanelor juridice de drept privat posibilitatea de a formula cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat, doctrina (A se vedea în acest sens Cătălin Săraru, *Contenciosul administrativ român*, op. cit., p. 201) apreciază aceste prevederi nu sunt aplicabile terților vătămăți într-un drept sau într-un interes legitim printr-un act administrativ adresat altui subiect de drept, având în vedere și prevederile art. 1 alin. (2) din același act normativ. Într-o astfel de interpretare, la care ne raliem, terțul vătămat într-un drept sau interes legitim al său, are limitat dreptul de a se adresa instanței de judecată și cu privire la actele administrative normative prin care îi sunt vătămate drepturi sau interese legitime (A se vedea în acest sens Cătălin Săraru, *Contenciosul administrativ român*, op. cit., p. 201). Or, eliminarea unei astfel de restrângerii disproporționate și abuzive a dreptului de acțiune al terțului vătămat într-un drept sau interes legitim doar printr-un act administrativ individual, poate fi înlăturat doar de legiuitor.



- Chiar dacă vorbim despre acte juridice normative sau individuale nu trebuie să uităm că acestea se adresează nu doar autorităţilor şi instituţiilor publice, ci şi oricăruia dintre noi care poate interacţiona cu o astfel de persoană juridică. Or folosirea în exces a unui limbaj juridic, neexplicarea termenilor sau explicarea insuficientă a acestora vor putea determina încălcări ale legislaţiei sau aplicarea necorespunzătoare sau deficitară a acesteia. Astfel se va putea ajunge la o lipsă de uniformitate atât în interpretarea, cât şi în aplicarea legislaţiei din partea autorităţilor sau instituţiilor publice. De asemenea, vor putea apărea dificultăţi în respectarea legislaţiei de către cei cărora li se adresează ceea ce poate genera numeroase litigii. Termenii folosiţi de emitentul actului administrativ trebuie să fie clari, precişi, simpli, iar dacă accepţiunile sunt variate sau diferite de cele avute în vedere de un alt act normativ este imperios necesar să fie explicaţi, să le fie identificat sensul folosit într-un anumit context juridic.
- Respectarea întocmai a obligaţiei de motivare a actelor administrative fie că este vorba despre cele normative, prin identificarea acestora în expunerea de motive, nota de fundamentare, referatul de aprobare, studiul de impact, fie că este vorba despre cele individuale. Astfel cel cărui i se adresează actul va cunoaşte, clar şi transparent, optica autorităţii sau instituţiei publice, argumentele de fapt şi de drept folosite în susţinerea propriei poziţii.
- factorul uman – prin următoarele:
 - Neselectarea funcţionarilor publici şi a personalului contractual prin concurs sau examen ale căror probe să fie astfel concepute încât să fie evidenţiate competenţele, abilităţile şi aptitudinile profesionale ale persoanei care doreşte a ocupa un astfel de post. Accentul în evaluarea prin asemenea probe nu trebuie pus exclusiv pe deţinerea unor cunoştinţe teoretice de specialitate.
 - Neidentificarea corectă a necesităţilor de personal de care este nevoie astfel încât odată angajat, conform procedurile legale în vigoare, birourile, compartimentele, serviciile, direcţiile de specialitate din autorităţile şi instituţiile publice să funcţioneze optim şi eficient.
 - Nepromovarea exclusiv pe baza competenţelor profesionale şi cu respectarea condiţiilor şi procedurilor consacrate legislativ.
 - Lipsa unei formări profesionale continue şi constante axată exclusiv pe cerinţele domeniului postului/funcţiei deţinute, sau, cel puţin, insuficienţa unei astfel de formări. Desele şi multiplele modificări legislative cu care ne întânim în sistemul nostru juridic impun, cu maximă necesitate, încurajarea personalului din administraţia publică în a participa la astfel de cursuri sau orice alte forme de



- perfecționare profesională.
- Lipsa totală sau parțială a unui mediu ambiant favorabil exercitării în cel mai corespunzător mod a atribuțiilor de serviciu de către personalul administrației publice, pentru a-l pune la adăpost de orice presiuni de natură psihologică care ar putea să-i influențeze negativ activitatea profesională, prin:
 - condițiile de muncă neadecvate – spațiul insuficient sau inadecvat;
 - dotările insuficiente, învechite sau inexistente;
 - nedezvoltarea sau impropria dezvoltare a unei culturi organizaționale care să-i faciliteze funcționarului public respectarea îndatoririi de loialitate față de autoritatea sau instituția publică în care își desfășoară activitatea, să-l încurajeze să dezvolte relații profesionale bazate pe încredere reciprocă, pe comunicare;
 - insuficienta preocupare a autorității sau a instituției publice pentru crearea sau dezvoltarea, după caz, prin organizarea sau încurajarea participării la cursuri, instruirii de specialitate, de abilități și competențe specifice postului și care să nu vizeze exclusiv pregătirea profesională a acestora, ci și abilități precum cele de comunicare, de mediere, de comunicare și informare într-o limbă de circulație internațională, etc.
 - evaluarea subiectivă a acestora, nu pe baza performanțelor profesionale și nu pe baza criteriilor obiective ceea ce poate determina lipsa de motivare sau insuficienta motivare a personalului pentru a-și defășura activitatea cu eficiență și eficacitate, imparțialitate și obiectivitate, simț de răspundere, bună-credință;
 - insuficienta motivare a personalului din administrația publică – funcționari publici și personal contractual, prin necuantificarea în mod corespunzător, obiectiv și prin raportare la toate aspectele vieții cotidiene a activității profesionale a acestora astfel încât imposibilitatea asigurării unui nivel de trai decent prin veniturile obținute în exercitarea profesiei să-i influențeze în a alege un comportament profesional care poate să-i aducă în sfera infracțională, precum cea a infracțiunilor de corupție și de serviciu.
 - Insuficienta comunicare dintre personalul din administrația publică din zona decizională și cel din zona de execuție pentru ca acesta din urmă să cunoască obiectivele propuse și urmărite a fi atinse de autoritatea sau instituția publică în care își desfășoară activitatea, pentru a putea să-și îndeplinească astfel, cel puțin în mod corespunzător, atribuțiile ce le revin.



- Neidentificarea sau identificarea superficială și nu din timp a comportamentelor neprofesionale ale personalului din administrația publică pentru a le corecta, înlătura și preveni ulterior, punându-se astfel accentul nu pe sancționarea acestor tipuri de comportament, prin angajarea formelor de răspundere corespunzătoare, ci pe prevenirea acestora.
- Tratarea cu superficialitate sau cu indolență a aspectelor legate de moralitatea personalului administrației publice, de respectarea unei conduite profesionale corespunzătoare unei etici profesionale în conformitate cu prevederile legale în vigoare.
- Neîncurajarea sau descurajarea aducerii la cunoștința conducerii autorităților sau instituțiilor publice din administrația publică, precum și a informării structurilor competente a soluționa sesizări privind încălcarea normelor de etică profesională, evitându-se astfel sancționarea unor comportamente neadecvate sau contrare normelor legale, precum și prevenirea unora asemănătoare.
- Lipsa de reorganizare veritabilă, bazată pe criterii obiective și pe nevoile reale ale comunităților locale, mai ales, a administrației publice ceea ce se traduce, inclusiv, prin menținerea unei administrații stufoase, cu multe structuri instituționale, cu un personal stufos în unele dintre acestea sau cu unul mult diminuat față de necesități și, implicit, supraîncărcat.
- Necunoașterea aprofundată a legislație conexe, precum cea penală, mai ales cea privitoare la infracțiunile de corupție și de serviciu, prin neexplicarea înțelesului termenilor folosiți sub toate conotațiile acestora, astfel acționându-se preventiv față de un posibil comportament infracțional.
- factorul financiar – prin următoarele:
 - Alocarea dezechilibrată a resurselor financiare de la bugetul de stat către autoritățile sau instituțiile administrației publice.
 - Alocarea dezechilibrată a resurselor financiare de care dispun autoritățile sau instituțiile administrației publice în cadrul acesteia, inclusiv pentru proiectele ce se dorește a fi realizate prin neidentificarea în mod obiectiv, raportat la nevoile comunității, a obiectivelor principale și neierarhizarea acestora. În astfel de cazuri oportunitatea este privită dintr-o perspectivă subiectivă în sensul că nu se raportează în mod obiectiv la nevoile comunității, ci la nevoi și interese personale sau de grup ale guvernanților.
 - Insuficiența resurselor financiare ceea ce poate pune în pericol chiar funcționarea autorității sau instituției publice, făcând practic imposibilă realizarea unor obiective de interes public.



- Neatragerea sau atragerea într-un mod necorespunzător, la limita legalității sau chiar cu încălcarea prevederilor legale, a unor fonduri, inclusiv a celor europene, precum și, în cazul în care astfel de fonduri sunt obținute, managementul defectuos al acestora alături de consecințele juridice corespunzătoare.
- Neidentificarea unor modalități simple, la îndemâna oricărui contribuabil de colectare a impozitelor și taxelor.
- factorul economic - prin următoarele:
 - Neidentificarea în mod corespunzător și raportat la capacitățile de dezvoltare ale zonei aflate în raza teritorială de competență a autorității administrației publice, a resurselor, a potențialului economic al zonei, precum și al perspectivelor de dezvoltare economică a acesteia. Criteriul oportunității este aplicat uneori și în acest caz, prin prisma oportunității vizate de anumite persoane sau grupuri de persoane, fără a exista o identitate între interesele de dezvoltare economică identificate de aceștia și cele de interes public care ar corespunde nevoilor și posibilităților reale ale guvernaților din acea zonă.
 - Încurajarea, prin măsuri specifice, a dezvoltării potențialului economic al unor persoane juridice de drept privat în detrimentul altora, în funcție de susținerea politică și nu numai, mai ales în perioadele electorale.
 - Neidentificarea sau identificarea insuficientă a unor măsuri și modalități de punere în practică a acestora pentru atragerea unor persoane juridice de drept privat care dezvoltă afaceri de succes în domeniile economice apreciate a fi potrivite intereselor obiectiv determinate ale acelei comunități, sau a unor măsuri de încurajare a rămânerii celor deja atrași în aceste zone pentru a-și dezvolta afacerea aici și pentru a evita relocarea acesteia.
- factorul social - prin următoarele:
 - Diminuarea atenției unora dintre membrii comunității față de problemele de interes public ale acesteia, prin oferirea facilă de ajutoare sociale.
 - Descurajarea implicării acestor membri ai comunității în susținerea acțiunilor de interes public, pe de o parte, dar și prin nesesizarea chiar și a celor vădit disproporționate față de acest interes, față de aspectele de legalitate, pe de altă parte.
 - Acordarea facilă a ajutoarelor sociale, sub diferite forme, va face imposibilă și dezvoltarea economică a acelei comunități cu toate beneficiile, avantajele pe care aceasta le-ar putea aduce și satisfacerea intereselor publice ale acesteia pe o scară din ce în ce mai largă, într-o măsură din ce în ce mai mare, precum și la un nivel din ce în ce mai ridicat.



- evitarea implementării unor forme, structuri și mecanisme de control preventiv a activității autorităților și instituțiilor publice, sau blocarea, îngreunarea desfășurării unei astfel de activități de către organele competente în acest sens, astfel precum ar fi Avocatul Poporului.

Deși, la prima vedere cel puțin, factori de risc dintre cei enumerați în cele ce preced ar părea că nu au cum să influențeze raportul dintre legalitate și oportunitate în activitatea administrației publice, de la orice nivel, așadar inclusiv de la cel local, apreciem că importanța, consistența celor două concepte – legalitate și oportunitate, fragilitatea raportului dintre acestea, precum și dificultățile apărute în identificarea și creionarea unor criterii cât mai obiective în baza cărora să se stabilească un echilibru între acestea, prin limitarea proporțională a puterii discreționare de care se bucură aceste autorități, ne obligă să identificăm acești factori prin raportare la toate aspectele vieții unei comunități în multiple sale raporturi cu administrația publică.

Acest demers al nostru poate fi completat prin identificarea unor alți astfel de factori de risc care fie nu ne-au fost atât de vizibili la acest moment, fie vor apărea pe măsură ce administrația publică își diversifică formele de activitate și mai multe decât în prezent, fie prin creșterea influenței sferei politice, mai ales, asupra acesteia.



Capitolul V

Propuneri pentru gestionarea optimă a raportului dintre legalitate-oportunitate în actul administrativ și asigurarea unei bune administrări

În principiu, cel puțin, fiecare dintre noi își dorește să trăiască într-o comunitate în care satisfacerea interesului public de către guvernanți este și dezideratul acestora pe care nu-l mențin doar la nivel de dorință, ci îl și transformă în realitate în mod constant.

Ne dorim o guvernare și o administrare care să fie aproape de noi, de interesele noastre, în care identificarea interesului public este o prioritate, iar satisfacerea acestuia nu ne afectează deloc sau doar limitat interesele legitime private.

Societatea de astăzi, modalitățile în care relaționăm în cadrul acesteia, diversitatea tot mai crescută a acestor relații fac imposibilă, în opinia noastră, conturarea juridică a unui cadru de desfășurare a activității de către administrația publică, de la orice nivel internațional, european, național, regional sau local, în care să nu se recunoască autorităților și instituțiilor publice specifice un drept de apreciere, o putere discreționară.

Cel mai important pentru aceste autorități și instituții publice este să înțeleagă și să accepte că puterea discreționară care le este recunoscută nu este una absolută sau care să depășească chiar și puțin limitele legale stabilite de legiuitor în care să-și desfășoare activitatea specifică, să relaționeze unele cu altele, precum și cu cei administrați.

Deși de dorit, creionarea unei „rețete”, care odată aplicată să asigure un permanent echilibru în raportul dintre legalitate și oportunitate, se dovedește a fi un demers pe cât de interesant, pe atât de dificil și pe care l-au parcurs și încă îl mai parcurg specialiști ai dreptului din diverse ramuri ale acestuia, precum dreptul constituțional, dreptul administrativ, dreptul penal, și din diferite zone profesionale – cercetători, profesori, practicieni, creatori ai dreptului. Un mic pas în acest sens ne-am propus și noi a-l face prin această lucrare.

Din cele observate de noi în cele ce preced, am putea evidenția câteva propuneri pentru gestionarea optimă a raportului dintre legalitate-oportunitate în actul administrativ și asigurarea unei bune administrări, care ar putea fi considerate chiar și exemple de bune practici.

Astfel:

- Prin activitatea sa, administrația publică trebuie să participe, în cadrul puterii executive din care face parte, dar și alături de celelalte puteri – legislativă și judecătorească – la realizarea puterii deținute de popor, dar astfel încât guvernarea să se realizeze cu moderație, pentru a satisface interesul public, iar voința guvernanților să se întâlnească cu cea a guvernanților în realizarea acestuia.
- Am apreciat că guvernarea este un concept care are și o dimensiune locală argumentând



că „executivele de la nivel local, în primul rând, dar chiar și legislativele de la acest nivel, vor asigura nu doar administrarea unei comunități locale, ci chiar și guvernarea acesteia, în limitele legale stabilite la nivel național și prin raportare la guvernarea națională”²³⁸. Or, extrapolând și adaptând accepțiunea²³⁹ lui Kofi Annan, fost secretar general al Organizației Națiunilor Unite, pentru sintagma de bună guvernare, apreciem că în identificarea acesteia și, implicit, în demersurile făcute de administrația publică pentru realizarea acesteia, trebui să se țină cont că, deși este o forță, această forță este necesară nu doar pentru a conduce o comunitate locală, ci pentru a o face asigurându-se respectarea drepturilor omului, a domniei legii, a tuturor regulilor specifice unei democrații reprezentative, prin susținerea și promovarea transparenței decizionale și a capacității în administrația publică, inclusiv a răspunderii acesteia.

- Dacă guvernarea se traduce prin luarea deciziilor care angajează viitorul unei comunități, administrarea este cea prin intermediul căreia aceste decizii sunt transpuse în practică. Or, ni se par a fi concludente și pertinente elementele specifice unei bune administrări astfel precum au fost identificate de Comisia de la Veneția²⁴⁰, și care ar trebui să reprezinte elementele obligatorii care să faciliteze administrația publică în identificarea unei bune administrări: imparțialitate, echitate, finalizarea procedurilor într-un termen rezonabil, securitate juridică, proporționalitate, nediscriminare, dreptul de a fi ascultat, eficacitate, eficiență.
- Chiar dacă legiuitorul constituant român nu a recunoscut, *expressis verbis*, dreptul la o bună administrare, recunoașterea acestuia prin reglementările internaționale și de la nivel european, în special prin Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, ne obligă să luăm în considerare și la nivel național. Este unul dintre cele mai complexe drepturi fundamentale a cărui realizare de către administrația publică trebuie să atingă toate elementele definitorii ale acestuia și anume:
 - reglementări juridice clare și stabile,
 - un management public performant,
 - respectarea drepturilor fundamentale ale oamenilor de către autoritățile publice,
 - respectarea principiilor aplicabile unei administrații publice moderne,
 - aprobarea unor proceduri administrative clare și accesibile,
 - controlul intern și extern al activităților desfășurate de către autoritățile administrației publice,
 - combaterea corupției,

²³⁸ A se vedea mențiunile în acest sens de la p. 20 din prezenta lucrare.

²³⁹ A se vedea mențiunile în acest sens de la p. 16, precum și nota de subsol nr. 39 din prezenta lucrare.

²⁴⁰ A se vedea mențiunile în acest sens de la p. 24-25, precum și nota de subsol nr. 78 din prezenta lucrare.



- eficiență și eficacitate în activitatea administrației publice
- Principiile după care este necesar să se ghideze în activitatea sa o administrație publică modernă trebuie să fie, în opinia noastră, următoarele, astfel precum le putem deduce din coroborarea celor identificate prin Codul european al buneii conduite administrative²⁴¹ și cele identificate și care privesc, de fapt, conduita profesională a funcționarilor publici și a personalului contractual din administrația publică²⁴²:
 - legalitate;
 - prioritatea interesului public, în exercitarea funcției deținute;
 - nediscriminarea de către autoritățile și instituțiile publice;
 - proporționalitate;
 - imparțialitate și independență;
 - lipsa abuzului de putere;
 - obiectivitate;
 - corectitudine, amabilitate și buna-credință în exercitarea activității de administrație publică;
 - deschidere și transparență prin transmiterea răspunsului la scrisori în limba cetățeanului, confirmarea de primire și indicarea funcționarului competent, obligația transferării către serviciul competent din cadrul instituției, obligația de a menționa temeiul deciziilor, indicarea posibilităților de atac, notificarea deciziei, dreptul de a fi audiat și de a da declarații;
 - termen rezonabil aferent adoptării deciziilor;
 - așteptări legitime, consecvență și avizare;
 - profesionalism și integritate morală;
 - responsabilitate și răspundere.
- În identificarea unui interes ce se dorește a fi satisfăcut de către administrația publică, apreciem că ar fi necesar a se avea în vedere următoarele:
 - Legiuitorul are în vedere doar interesul legitim, fie acesta public sau privat, adică orice interes care nu contravine legii și care protejează doar o situație legală sau morală²⁴³, implicit și autoritatea administrației publice sau instituția publică care organizează executarea legii, dar și executarea în concret a legii, va trebui să aibă în vedere exclusiv acest interes.

²⁴¹ A se vedea mențiunile în acest sens de la p. 26-29 din prezenta lucrare.

²⁴² A se vedea mențiunile în acest sens de la p. 29-30 din prezenta lucrare.

²⁴³ A se vedea mențiunile în acest sens de la p. 34 și nota de subsol nr. 97 din prezenta lucrare.



- Pentru ca un interes să fie apreciat ca fiind un interes public²⁴⁴, este necesar să îi fie identificate următoarele trăsături:
 - să fie real sau, cel puțin parțial real;
 - să fie personal față de cel care îl invocă;
 - să fie pertinent;
 - să fie vizat în mod direct de actul administrativ atacat;
 - să fie sigur, cert.
- Identificarea unui interes ca fiind un interes legitim public este un proces²⁴⁵ care ar trebui să parcurgă următoarele etape:
 - identificarea populației relevante, adică a acelei populații ale cărei interese ar trebui luată în considerare în luarea deciziilor;
 - identificarea intereselor publice ce ar putea fi vizate de o chestiune sau de o decizie;
 - analiza și punerea în balanță a intereselor publice care s-ar putea afla într-o competiție sau chiar într-o situație conflictuală unele cu celelalte pentru a le ordona în funcție de prioritate.
- În ierarhizarea²⁴⁶ acestor interese publice concurente ar trebui să fie avute în vedere o serie de criterii precum:
 - cadrul legal pe care îl are la dispoziție pentru a parcurge pașii procedurali pentru a satisface un interes public legitim sau altul;
 - posibilitățile financiare și de resurse umane de care dispune administrația pentru a le realiza sau la care poate apela, prin încheierea de contracte publice;
 - afectarea a câtor mai puține drepturi și/sau interese legitime private;
 - numărul persoanelor care ar fi afectate tocmai pentru că acel interes public nu se mai realizează sau nu se mai realizează la acel moment.
- Mai ales în situațiile în care administrația publică se află în dificultate în a distinge între interesele reclamate care anume sunt interese publice, iar apoi care este ordinea în care acestea vor fi satisfăcute, se poate apela și principiile²⁴⁷ precum:
 - principiul participării;
 - principiul carității (al bunăvoinței, al buneii-credințe);
 - principiul subsidiarității;

²⁴⁴ A se vedea mențiunile în acest sens de la p. 36 și nota de subsol nr. 107 din prezenta lucrare.

²⁴⁵ A se vedea mențiunile în acest sens de la p. 37 și următoarele și nota de subsol nr. 113 din prezenta lucrare.

²⁴⁶ A se vedea mențiunile în acest sens de la p. 39 din prezenta lucrare.

²⁴⁷ A se vedea mențiunile în acest sens de la p. 40 și următoarele și nota de subsol nr. 118 din prezenta lucrare.



- principiul autonomiei;
 - principiul transparenţei.
- Legalitatea²⁴⁸ trebuie înţeleasă ca fiind principiu fundamental după care funcţionează orice stat de drept şi democratic şi care presupune existenţa cumulativă a următoarele elemente:
- elaborarea actelor administrative normative şi individuale să se facă cu respectarea principiului ierarhiei actelor normative, luându-se în considerare şi elementele de jurisprudenţă valorificate, prin excepţie de la regulă, ca fiind izvoare formale ale dreptului;
 - elaborarea actelor administrative normative şi individuale să se facă de autorităţile şi instituţiile competente, conform normelor constituţionale şi legale în vigoare;
 - elaborarea actelor administrative normative şi individuale după procedura prestabilită prin legislaţie,
- Din păcate atunci când vorbim despre legalitatea actelor administrative nu putem să ignorăm existenţa celor două teze²⁴⁹ dezvoltate una de Şcoala de drept public a Facultăţii de Drept din cadrul Universităţii din Bucureşti, iar cealaltă de Şcoala de drept public a Facultăţii de Drept din cadrul Universităţii Babeş-Bolyai din Cluj-Napoca. Astfel, în opinia specialiștilor din prima şcoală amintită, când vorbim despre legalitatea unui act administrativ este necesar să vorbim şi despre oportunitatea acestuia, aceasta nefiind altceva decât o condiţie de legalitate, „fără de care nu putem vorbi de valabilitatea unui act administrativ”. Pe când, „în concepţia Şcolii de la Cluj, noţiunea de legalitate se referă la conformitatea actului administrativ cu dispoziţiile actelor juridice cu forţă juridică superioară, în sens generic cu “legea”, iar pe când „oportunitatea vizează conformitatea actului administrativ cu necesităţile în continuă transformare ale societăţii”. Cu toate acestea, în opinia noastră, în principiu, această putere discreţionară, sau drept de apreciere, sau oportunitate, cum mai este denumită în literatura de specialitate, nu ar trebui apreciată ca fiind ea însăşi o condiţie de legalitate a actului administrativ. Însă aceasta nu înseamnă că, în situaţii de excepţie, oportunitatea nu poate face obiectul unui control exercitat de instanţele de judecată, mai ales atunci când este afectată chiar legalitatea (situaţie în care poate fi văzută ca o dimensiune a legalităţii, s.n.) şi când, practic, se acţionează cu exces de putere sau chiar abuz de putere, nemaiputându-se vorbi despre o bună administrare.

²⁴⁸ A se vedea menţiunile în acest sens de la p. 43 şi următoarele şi nota de subsol nr. 132 din prezenta lucrare.

²⁴⁹ A se vedea menţiunile în acest sens de la p. 43 şi următoarele şi notele de subsol nr. 141, 142, 143 şi 145 din prezenta lucrare.



- Acest „drept de apreciere (putere discreționare s.n.) nu echivalează însă cu posibilitatea de a acționa abuziv, arbitrar, fără justificări legale, în afara oricărui control, exercitarea lui fiind supusă principiului proporționalității, care impune respectarea unui echilibru rezonabil între interesul public pe care autoritatea are obligația să îl reprezinte și drepturile sau interesele legitime private ce pot fi lezate prin conduita administrației.”²⁵⁰
- Analiza²⁵¹ respectării principiului proporționalității în raport cu puterea discreționară, cu oportunitatea trebuie să aibă în vedere mai multe elemente, anume:
 - situația de fapt ce va determina luarea unei decizii,
 - scopul care este urmărit prin rezolvarea acestei situații,
 - decizia la care se ajunge pentru a se soluționa situația de fapt,
 - motivele care au determinat aprecierea pozitivă a demersului de soluționare a situației și acționarea în acest sens, acestea neputând fi ignorate, trebuind a fi luate în considerare chiar și într-o mai mică măsură.
- Am apreciat structura uniformă de control al principiului proporționalității²⁵² astfel precum a fost aceasta dezvoltată de către instanțele de judecată germane și care presupune a se identifica următoarele:
 - scopul legitim – care presupune, în esență, că nici prin exercitarea puterii discreționare administrația publică nu trebuie să depășească limitele legalității;
 - adecvarea (potrivirea, compatibilitatea) măsurii – care presupune că administrația trebuie să identifice dacă există probabilitatea ca scopul măsurii să fie atins sau, cel puțin, că atingerea acestuia este încurajată, favorizată;
 - necesitatea măsurii – care presupune luarea acelei măsuri legale de către administrație, dintre cele care ar putea genera aceleași efecte, care să împovăreze cât mai puțin administrația;
 - justa proporție (caracterul adecvat sau proporționalitatea privită *stricto sensu*) - presupune că, privind într-un echilibru general toți factorii relevanți pentru verificarea proporționalității, între atingerile aduse drepturilor și intereselor destinatarilor măsurii luate, pe de o parte, și avantajele, beneficiile aduse acelorași prin aceiași măsură, pe de altă parte, se remarcă o proporționalitate adecvată.
- Astfel precum arată și doctrina²⁵³, prin nerespectarea unor pași necesari a fi urmați pentru a se respecta aspectele legate de proporționalitate, cea care trebuie să limiteze

²⁵⁰ A se vedea mențiunile în acest sens de la p. 50 și nota de subsol nr. 165 din prezenta lucrare.

²⁵¹ A se vedea mențiunile în acest sens de la p. 50 și nota de subsol nr. 167 din prezenta lucrare.

²⁵² A se vedea mențiunile în acest sens de la pp. 53-54 și notele de subsol nr. 184-194 din prezenta lucrare.

²⁵³ A se vedea mențiunile în acest sens de la p. 55 și notele de subsol nr. 199-200 din prezenta lucrare.



administraţia publică în acţiunile sale astfel încât aceasta să nu acţioneze cu exces de putere, pot fi identificate situaţii în care administraţia publică a acţionat cu exces de putere, precum sunt:

- dispunerea unor măsuri fără a se urmări un scop legitim;
 - adoptarea de către autorităţile şi instituţiile administraţiei publice a unor decizii care nu sunt adecvate scopului legitim urmărit, depăşindu-se ceea ce este necesar pentru atingerea acestui scop;
 - inexistenţa unei justificări raţionale a măsurile dispuse;
 - limitarea, prin deciziile adoptate de către autorităţile şi instituţiile administraţiei publice, a exerciţiului unor drepturi şi libertăţi fundamentale, neexistând nici o motivare pertinentă a disproporţiei astfel create dintre măsura dispusă şi scopul legitim urmărit.
- Raportându-ne la jurisprudenţa²⁵⁴ Curţii de Justiţie a Uniunii Europene, am putea, de asemenea, să identificăm criterii (un alt model posibil de urmat în realizarea unei astfel de aprecieri, s.n.) care trebuie avute în vedere a administraţia publică în momentul în care apreciază proporţionalitatea mijloacelor pe care le are puse la dispoziţie pentru a-şi exercita competenţele care le sunt conferite şi când i se acordă acestea o largă putere de apreciere în domeniile de natură politică, economică şi socială:
- alegerea să se bazeze pe criterii obiective şi, în cadrul aprecierii constrângerilor legate de diferite măsuri posibile, acesta trebuie să examineze dacă obiectivele urmărite de măsura reţinută sunt de natură să justifice consecinţe negative, chiar considerabile, pentru anumiţi operatori economici şi orice alte persoane private – fizice sau juridice;
 - construirea unei asemenea aprecieri prin care să se concretizeze alegerea mai sus menţionată astfel încât aceasta să nu poate fi cenzurată decât dacă se dovedeşte a fi vădit eronată în raport cu elementele de care dispunea la momentul adoptării reglementării în cauză;
 - evaluarea comparativă a intereselor identificate în cauză pentru a se stabili un echilibru corect.

Cu siguranţă prin această lucrare nu ne-am putem propune a epuiza toate aspectele care vizează buna administrare, respectiv raportul dintre legalitate şi oportunitate deoarece conceptele cu care se operează, astfel precum am văzut şi în cele de mai sus, sunt supuse unor influenţe din partea unor diferiţi factori din societate, mai ales din partea celui politic, care le fac

²⁵⁴ A se vedea menţiunile în acest sens de la p. 63 şi notele de subsol nr. 233-236 din prezenta lucrare.



să fie foarte dificil, aproape imposibil de definit, fiind posibilă doar trasarea unor linii directoare în funcție de care să se poată desprinde înțelesul lor. Dar chiar și identificarea acestor linii directoare, altfel spus elemente definitorii, ale acestora se dovedește a fi un demers destul de dificil cauzat de multitudinea de opinii exprimate în doctrina, jurisprudența sau chiar în legislația de specialitate²⁵⁵, atunci când aceasta din urmă o face.

Mai mult decât atât influența diferitelor elemente din societate asupra acestor concepte face dificilă creionarea unor criterii obiective, stricte în funcție de care să analizăm puterea discreționară de care se bucură autoritățile și instituțiile administrației publice în exercitarea atribuțiilor lor, în limitele conferite de legislația în vigoare, precum și raportul dintre legalitate și oportunitate.

Vastitatea temei propuse ne obligă să continuăm cercetarea inițiată astfel prin dezvoltarea acesteia pe diferite paliere, cât mai amănunțit posibil ceea ce ne îndreptățește să apreciem această lucrare ca fiind doar un prim pas în studiul aprofundat al aspectelor legate de bună guvernare, bună administrare, putere discreționară, legalitate, oportunitate, raportul dintre legalitate și oportunitate, transparență decizională, precum și toate celelalte aspecte aflate în strânsă legătură cu acestea în întregul sistem de drept și prin raportare la toate izvoarele formale ale dreptului.

²⁵⁵ Din această perspectivă este demn de apreciat demersul legiuitorului ordinar român de a defini concepte cu care se operează în dreptul administrativ și care au incidență în tema supusă cercetării noastre. Acesta este și cazul Codului administrativ român, în vigoare în prezent, unde, prin art. 5, au fost definiți termeni și concepte aplicabili administrației publice, precum: regimul de putere publică ca fiind „ansamblul prerogativelor și constrângerilor prevăzute de lege în vederea exercitării atribuțiilor autorităților și instituțiilor administrației publice și care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice, pentru apărarea interesului public” (lit.jj), sau serviciul public ca fiind „activitatea sau ansamblul de activități organizate de o autoritate a administrației publice ori de o instituție publică sau autorizată/autorizate ori delegată de aceasta, în scopul satisfacerii unei nevoi cu caracter general sau a unui interes public, în mod regulat și continuu”. Însă au fost identificate și explicate și principii aplicabile acestei administrații, printre care identificăm: principiul legalității (art. 6), principiul transparenței (art. 8), principiul proporționalității (art. 9), principiul satisfacerii interesului public (art. 10), principiul imparțialității (art. 11), sau principiul adaptabilității (art. 13), ultim principiu care, în opinia noastră, ar trebui să reprezinte o componentă a principiului proporționalității. Deși perfectibile unele dintre definițiile menționate, apreciem efortul legiuitorului de a oferi celui care va aplica legea, repere principale pentru identificarea situațiilor de fapt care se vor intra sub incidența acestor prevederi.



Bibliografie:

I. Lucrări de specialitate – tratate, cărți, cursuri, monografi, studii, articole

- 1) Albu, Emanuel, *Carta Europeană a drepturilor fundamentale – dreptul la o bună administrație*, articol publicat în "Revista de drept comercial" nr. 9/2007.
- 2) Alexandru, Ioan, *Administrația publică. Teorii, realități, perspective*, Editura Lumina Lex, București, 1999.
- 3) Andreescu, Marius, *Proportionalitatea, ca principiu de drept constituțional*, articol disponibil online la adresa: <https://dreptmd.wordpress.com/2016/04/09/proportionalitatea-ca-principiu-constitucional/>.
- 4) Andreescu, Marius, *Puterea și democrația* studiu publicat în *Principii și valori constituționale*, Editura Universul Juridic, București, 2016.
- 5) Andreescu, Marius, *Unele probleme ale puterii discreționare și ale excesului de putere în activitatea autorităților statului*, în Revista Pandectele Române nr.12/31.12.2012.
- 6) Andreescu, Marius, *Proportionalitatea-principiu al dreptului Uniunii Europene*, în Curierul Judiciar nr.10/2010.
- 7) Apostol Tofan, Dana, *Drept administrativ*, vol. I, Editura C. H. Beck, București, 2018.
- 8) Apostol Tofan, Dana, *Drept administrativ*, vol. II, Editura C. H. Beck, București, 2017.
- 9) Apostol Tofan, Dana, *Drept administrativ*, vol. I, Editura C. H. Beck, București, 2014.
- 10) Apostol Tofan, Dana, *Drept administrativ*, vol. I, Editura C. H. Beck, București, 2009.
- 11) Apostol Tofan, Dana, *Drept administrativ*, vol. II, Editura All Beck, București, 2004.
- 12) Apostol Tofan, Dana, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Editura All Beck, București, 1999.
- 13) Bârsan, Corneliu, *Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole*, ediția 1, Editura C. H. Beck, 2005.
- 14) Bogasiu, Gabriela, *Legea contenciosului administrativ. Comentată și adnotată*, Editura Universul Juridic, București, 2015.
- 15) Ciobanu, Alexandru-Sorin; Coman-Kund, Florin, *Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice pentru activitatea de seminar*, partea a II-a, Editura Universul Juridic, București, 2008.
- 16) Deaconu, Ștefan, *Metodologie juridică. Curs practic pentru studenți*, Editura Hamagiu, București, 2013.
- 17) Deleanu, Ion, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul comparat și în dreptul român*, Editura C. H. Beck, București, 2006.
- 18) Deleanu, Ion, *Drepturile fundamentale ale părților în procesul civil. Norme naționale, norme convenționale și norme comunitare*, Editura Universul Juridic, București, 2008.
- 19) Dragoș, Dacian Cosmin, *Implicațiile revizuirii Constituției asupra contenciosului administrativ*:



- discuții privind semnificația sintagmei „interes legitim”, articol publicat în Revista Transilvană de Științe Administrative, 2 (11), 2004, accesibil la: <http://rtsa.ro/rtsa/index.php/rtsa/article/view/248>.*
- 20) Dragoș, Dacian Cosmin, *Discuții privind posibilitatea anulării unui act administrativ pe motiv de inoportunitate*, articol publicat în Revista Transilvană de Științe Administrative, nr. 1(10), 2004, accesibil la: www.rtsa.ro/rtsa/index.php/rtsa/article/download/270/265.
- 21) Drăganu, Tudor, *Drept constituțional și instituții politice*. Tratat elementar, vol. I, Editura Lumina Lex, București, 2000.
- 22) Fisher, Louis, *Constitutional conflicts between Congress and the President*, Princeton University Press, 1985.
- 23) Fombad, Charles Manga, *The Separation of Powers and Constitutionalism in Africa: The Case of Botswana*, 25 "B.C. Third World L.J." 301 (2005), articol disponibil online la adresa: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/twlj/vol25/iss2/2/>.
- 24) Gisselquist, Rachel M., *Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy*, Working Paper No. 2012/30, United Nations University, UNU-WIDER – World Institute for Development Economic Research, accesibilă la: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2012-030.pdf>.
- 25) Hermana, Dody, *The Role of Public Administration Ethics in Achieving Good Governance in Indonesia* in *The Social Sciences* 12 (12): 2365-2368, 2017, accesibil la: <http://docsdrive.com/pdfs/medwelljournals/sscience/2017/2365-2369.pdf>.
- 26) Ionescu, Cristian, *Tratat de drept constituțional contemporan*, Editura All Beck, București, 2003.
- 27) Iorgovan, Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Editura All Beck, București, 2005.
- 28) Iorgovan, Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura All Beck, București, 2005.
- 29) Iorgovan, Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura All Beck, București, 2002.
- 30) Kelsen, Hans, *Doctrina pură a dreptului*, Editura Humanitas, București, 1992, 2000.
- 31) Ladi, Stella, *Good Governance and Public Administration Reform in the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) Member States* articol publicat în *International Centre for Black Sea Studies 2008 – Xenophon Paper*, accesibil la: http://icbss.org/media/110_original.pdf.
- 32) Lazăr, Ana Rozalia, *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și comparat*, Editura All Beck, București, 2004.
- 33) Manda, Corneliu, *Europenizarea dreptului administrativ românesc*, în Revista română de drept comunitar nr.4/31 decembrie 2006, accesibil în baza de date www.idrept.ro.
- 34) Marx, Fritz Morstein, *Comparative Administrative Law: A note on review of discretion*, lucrare publicată în "University of Pennsylvania Law Review", 1939, accesibil la adresa: <https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/>



<https://doi.org/10.2139/ssrn.2539068>

- 35) Mendes, Joana, *Law, Public Interest and Interpretation: Prolegomena of a Normative Framework on Administrative Discretion in the EU* (December 16, 2014). Yale Law & Economics Research Paper No. 519, accesibil în baza de date SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2539068> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2539068>.
- 36) Méthot, Jean-François, *How to define public interest?*, prelegere susţinută la EPAC Round-Table de la Universitatea Saint Paul, 29 ianuarie 2003, Ottawa, Canada, accesibilă la: https://ustpaul.ca/upload-files/EthicsCenter/activities-How_to_Define_Public_Interest.pdf.
- 37) Miller, John Stuart, *Despre libertate*, Editura Humanitas, Bucureşti, 2005.
- 38) Montesquieu (Charles-Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu), *Despre spiritul legilor*, vol.I, Editura Ştiinţifică, Bucureşti, 1964.
- 39) Morabito, Marcel; Bourmaud, Daniel, *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, Editura Monchrestien, Paris, 1996.
- 40) Muraru, Ioan; Tănăsescu, Elena Simina, *Constituţia României. Comentariu pe articole*, Editura C. H. Beck, Bucureşti, 2008.
- 41) Muraru, Ioan; Tănăsescu, Elena Simina, *Drept constituţional şi instituţii politice*, vol. I, Editura All Beck, Bucureşti, 2005.
- 42) Muraru, Ioan; Tănăsescu, Elena Simina, *Drept constituţional şi instituţii politice*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2001.
- 43) Parchomiuk, Jerzy, *Abuse of Discretionary Powers in Administrative Law. Evolution of the Judicial Review Models: from "Administrative Morality" to the Principle of Proportionality*, articol publicat în "Časopis pro právní vědu a praxi", XXVI, 3/2018: 453–478; <https://doi.org/10.5817/CPVP2018-3-4>, accesibil la adresa: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/viewFile/8944/9263>.
- 44) Petrescu, Rodica Narcisa, *Drept administrativ*, Editura Hamangiu, Bucureşti, 2009.
- 45) Plumptre, Tim & Graham, John, *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*, Institute On Governance, 1999, accesibilă la: https://iog.ca/docs/1999_December_govgoodgov.pdf.
- 46) Preda, Mircea, *Autorităţile administraţiei publice. Sistemul constituţional român*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 1999.
- 47) Popa, Nicolae, coordinator, *Teoria generală a dreptului*. Caiet de seminar, Editura C. H. Beck, Bucureşti, 2014.
- 48) Puie, Oliviu, *Principiul legalităţii în adoptarea actelor administrative ale autorităţilor publice*, în Revista Dreptul nr.9/2009.
- 49) Ranchordás, Sofia; Waard, Boudewijn de, *The judge and the proportionate use of discretion: A comparative law study*, edited by S. Ranchordás, B. de Waardeds, 2016.



- 50) Săraru, Cătălin-Silviu, *Contenciosul administrativ român*, Editura C. H. Beck, București, 2019.
- 51) Săraru, Cătălin-Silviu, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public*, Editura C. H. Beck, București, 2016.
- 52) Sârcu, Diana; Morărescu, Adrian, *Definirea principiului proporționalității în lumina jurisprudenței naționale și internaționale* în Studia Universitatis Moldaviae, Revista științifică a Universității de Stat din Moldova, Seria Științe sociale, Drept, 2013, nr. 3 (63), accesibilă la: <http://studiamsu.eu/wp-content/uploads/11.-pp.5-80.pdf>.
- 53) Simonis, Udo E., *Defining good governance: The conceptual competition is on*, WZB Discussion Paper, No. P 2004-005, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin, accesibilă la: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/11037/ssoar-2004-simonis-defining_good_governance_-_the.pdf?sequence=1.
- 54) Slabu, Elisabeta, *Buna administrare în spațiul administrativ european*, rezumat al tezei de doctorat, accesibil la: https://drept.unibuc.ro/dyn_doc/oferta-educationala/scoala-doctorala/rezumate/rezumate2017SlabuElisabetaromana.pdf.
- 55) Șaramet, Oana, *Separation and balance of power and discretionary power in public administration*, Juridical Tribune, Volume 8, Issue 2, June 2018, accesibil la: <http://oaji.net/articles/2017/5275-1533065933.pdf>.
- 56) Tănăsescu, Elena Simina; Oliva, Éric, *Echilibrul bugetar. Impact normativ și instituțional. Efecte asupra protecției drepturilor fundamentale*, Editura Hamagiu, București, 2015.
- 57) Teodoroiu, Iulian; Teodoroiu, Simona Maya, *Legalitatea oportunității și principiul constituțional al proporționalității*, în Revista Dreptul nr.7/1996.
- 58) Toader, Tudorel; Safta, Marieta, *Principiul loialității în jurisprudența Curții Constituționale a României*, accesibil la: http://www.constcourt.md/public/files/file/conferinta_20ani/programul_conferintei_Tudorel_Toader.pdf
- 59) Trăilescu, Anton, *Actele administrației publice locale*, Editura All Beck, București, 2002.
- 60) Vecchio, Giorgio del, *Lección de filosofía jurídica*, Editura Europa Nova, București, 1995.
- 61) Vedinaș, Verginia, *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*, vol. II, Editura Universul Juridic, București, 2018.
- 62) Vedinaș, Verginia, *Drept administrativ*, Editura Universul Juridic, București, 2007.
- 63) Veress, Emöd, *Considerații generale privind autoritățile administrative autonome*, accesibil la: <http://jog.sapientia.ro/data/tudomanos/Periodikak/scientia-iuris/2011-2/8-veress.pdf>.
- 64) Vida, Ion, *Puterea executivă și administrația publică*, Editura Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1994.
- 65) Wheeler, Chris, *The public interest. We know it's important, but do we know what it means*, articol



- publicat în AIAL FORUM No. 48, accesibil la:
<http://www.austlii.edu.au/au/journals/AIAdminLawF/2006/2.pdf>.
- 66) ***Encyclopedia Britannica, *Governance. Politics and powers*,
<https://www.britannica.com/topic/governance>.

II. Legislație internațională și europeană

- 1) A/RES/90/1 Resolution adopted by General Assembly 60/1. 2005 World Summit Outcome.
- 2) http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf.
- 3) Raportul Secretarului general al Organizației Națiunilor Unite – *Statul de drept și justiția de tranziție în societățile aflate în conflict și post/conflict*, accesibil la:
<https://www.un.org/ruleoflaw/files/2004%20report.pdf>.
- 4) Tratatul privind Uniunea Europeană, versiunea consolidată, JOUE C 326, 26/10/2012.
- 5) Rezoluția Parlamentului European din 15 ianuarie 2013 conținând recomandări adresate Comisiei Europene privind dreptul de procedură administrativă a Uniunii Europene [2012/2024 (INL)], accesibilă la: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//RO#BKMD-4>.
- 6) Comisia Europeană, *European Governance: A White Paper*, COM(2001) 428 final, Brussels, 25 iulie 2001, accesibilă la la: https://ec.europa.eu/europeaid/european-governance-white-paper_en.
- 7) Recomandarea CM/Rec(2007)7 a Consiliului de Miniștri pentru statele membre privitor la buna administrare, adoptată de Comitetul de Miniștri în 20 iunie 2007, accesibil la:
<https://rm.coe.int/16807096b9>.
- 8) Codul European al Bunei Conduite Administrative, elaborat de Ombudsman-ul European.
- 9) Statutul Consiliul Europei accesibil on-line la: <https://rm.coe.int/1680306052>.
- 10) Accession criteria – Copenhagen criteria, consultate on-line la:
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.
- 11) Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), Proiect de raport privind noțiunea de „bună guvernare”, comentarii de bază ale Mr. Oliver Kask (Member, Estonia), and Mr. Asbjørn Eide (Expert, Norvegia), Study no. 470/2008, CDL(2008)091, accesibil la:
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2008\)091-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2008)091-e).



III. Jurisprudență a Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE), a Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO), a Curții Constituționale a României, a instanțelor judecătorești naționale

a) Jurisprudență a Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE)

- 1) Hotărârea Curții (Camera a patra) din 8 mai 2014 H. N. împotriva Minister for Justice, Equality and Law Reform and others (C-604/12, ECLI:EU:C:2014:302), accesibilă la: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=144B2E4B58BA3D9B3206B8482FE7219A?text=&docid=151965&pageIndex=0&doclang=RO&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3391715>
- 2) Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 8 iunie 2010, Vodafone Ltd și alții împotriva Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321, accesibilă la: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=487834EFBB01E5D9BE17C91E6EADE352?text=&docid=79665&pageIndex=0&doclang=ro&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6116164>
- 3) Hotărârea Curții (camera a cincea) din 17 octombrie 2013, Herbert Schaible împotriva Land Baden-Württemberg, C-101/12, ECLI:EU:C:2013:661, accesibilă la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0101&from=RO>
- 4) Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 10 iulie 2008, Bertelsmann și Sony Corporation of America/Impala, C-413/06, ECLI:EU:C:2008:392, accesibilă la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:62006CJ0413&from=RO>
- 5) Hotărârea Curții (Camera a opta) din 28 iulie 2011, AgranaZuckerGmbH, C-309/10, ECLI:EU:C:2011:531, accesibilă la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:62010CJ0309&from=RO>
- 6) Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 18 iulie 2013, Comisia și alții/Kadi, în cauzele conexe C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, ECLI:EU:C:2013:518, accesibilă la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:62010CJ0584&from=RO>
- 7) Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 4 decembrie 2013, Comisia Europeană împotriva Consiliului Uniunii Europene, C-111/10, ECLI:EU:C:2013:785, accesibilă la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:62010CJ0111&from=RO>

b) Jurisprudență a Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO)

- 1) Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 12 februarie 2008 în cauza Guja c. Moldovei (cererea nr.14277/04), accesibilă la: [http://justice.md/file/CEDO_judgments/Moldova/TANASE%20\(ro\).pdf](http://justice.md/file/CEDO_judgments/Moldova/TANASE%20(ro).pdf)



c) Jurisprudență a Curții Constituționale a României

- 1) Decizia Curții Constituționale a României nr. 68/2017 referitoare la cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvernul României și Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție, cerere formulată de Președintele Senatului, publicată în M. Of., Partea I, nr. 181 din 14.03.2017
- 2) Decizia nr.757/2017 asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvernul României, pe de o parte, și Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Direcția Națională Anticorupție, pe de altă parte, publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 33 din 15.01.2018
- 3) Decizia nr. 17/21.01.2015 a Curții Constituționale a României asupra obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind securitatea cibernetică a României, publicată în M. Of., Partea I, nr. 79 din 30.01.2015
- 4) Decizia CCR nr. 12/2013 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 6 alin. (4), art. 10 alin. (2), art. 15 alin. (5), art. 17 alin. (1) lit. d) și e), art. 88 alin. (1), art. 91 și ale art. 93^{^1} din Legea audiovizualului nr. 504/2002, publicată în M. Of., Partea I, nr. 114/28.02.2013
- 5) Decizia nr. 22/27.01.2004 a Curții Constituționale a României referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 26 alin. 3 din Legea nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului, publicată în M. Of., Partea I, nr. 233 din 17.03.2004
- 6) Decizia Curții Constituționale a României nr. 70/2000 referitoare la excepție de neconstituționalitate a dispozițiilor art. IV pct.7 din Ordonanța Guvernului nr. 18/1994 privind măsuri pentru întărirea disciplinei financiare a agenților economici, aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 12/1995, publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 334 din 19 iulie 2000

d) Jurisprudență a instanțelor judecătorești naționale

- 1) ICCJ, Secția de contencios administrativ-fiscal, Decizia nr. 807 din 16 februarie 2012
- 2) ICCJ, Secția de contencios administrativ-fiscal, Decizia nr. 3165 din 21 iunie 2012
- 3) ICCJ, Secția de contencios administrativ-fiscal, Decizia nr. 4042/2006
- 4) Curtea de Apel Cluj, secția a III-a contencios administrativ și fiscal, Decizia civilă nr.4496/30.10.2017 (Legisplus)
- 5) Curtea de Apel Cluj, secția a III-a contencios administrativ și fiscal, Decizia civilă nr.3433/02.10.2017 (Legisplus)
- 6) Curtea de Apel Craiova, secția contencios administrativ și fiscal, Decizia nr.1682/09.05.2017 (Legisplus)
- 7) Curtea de Apel Suceava, secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr.929/03.05.2017 (Legisplus)



- 8) Curtea de Apel Oradea, secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr.979/CA/2017-R/28.04.2017 (Legisplus)
- 9) Curtea de Apel București, Decizia nr.3643/18.11.2016 (Rolii)
- 10) Curtea de Apel București, secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, Sentința civilă nr.490/24.02.2015 (Rolii)
- 11) Curtea de Apel Cluj, secția comercială, de contencios administrativ și fiscal, Decizia civilă nr.2878/16.11.2009 (Rolii)
- 12) Curtea de Apel Cluj, secția comercială și de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr.3012 din 15 decembrie 2008, cu notă de D.C. Dragoș, în Curierul Judiciar nr.1/2010

IV. Principale site-uri

- 1) <http://www.un.org/>
- 2) <http://eur-lex.europa.eu>
- 3) <https://www.ombudsman.europa.eu/>
- 4) <https://www.ccr.ro/>
- 5) <https://www.constituteproject.org>

În elaborarea și redactarea acestei lucrări au fost avute în vedere, inclusiv prin preluarea unor materiale, și următoarele lucrări concepute în cadrul acestui proiect:

- 1) Manea, Laura, *The object of the action in administrative litigation in the light of Law no.212 from 25th July 2018*, article published in Bulletin of the Transilvania University of Braşov Series VII: Social Sciences ■ Law ■ Vol. 11 (60) No. 2 – 2018, accesibil la: http://webbut.unitbv.ro/Bulletin/Series%20VII/2018/BULETIN%20I/20_Manea.pdf
- 2) Salcă-Rotaru, Cristina Mihaela, *Fulfilling the obligations of the local public authorities on environmental protection through administrative acts*, article published in Bulletin of the Transilvania University of Braşov – Special Issue Series VII: Social Sciences ■ Law ■ Vol. 11 (60) No. 2 - 2018 (revistă BDI recunoscută de comisia CNATDCU de specialitate), accesibil la: http://webbut.unitbv.ro/Bulletin/Series%20VII/2018/TILC/22_Salca-Rotaru_TILC_2018.pdf
- 3) Şaramet, Oana, *The principle of proportionality, the implementation of EU Law, the public administration. general and preliminary aspects*, Challenges of the Knowledge Society. Public Law 2019, accesibil la: <http://cks.univnt.ro/articles/14.html>
- 4) Şaramet, Oana, *Theoretical and practical aspects regarding good governance*, în volumul Conferinței Internaționale Societatea Întemeiată pe Cunoaștere. Norme, valori și repere contemporane, organizată de Facultatea de Drept și Științe Administrative din cadrul Universității Valahia din Târgoviște (CONFERENCE PAPER Supplement of Valahia University Law Study YEAR 2019), 2019, accesibilă la: <http://www.analefsj.ro/ro/index.php>
- 5) Şaramet, Oana & Spirchez, Georgeta Bianca, *The proportionality principle used as standard by the European Court of Human Rights when assessing the excess of power*, articol prezentat în



cadrul Conferinței internaționale "PROVOCĂRI CONTEMPORANE ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV DIN PERSPECTIVĂ INTERDISCIPLINARĂ", ediția a 2-a, organizată de Academia de Studii Economice București și ADJURIS, și publicat în volumul **M. Elvira Méndez-Pinedo, Jakub Handrlica, Cătălin-Silviu Săraru (editors)**, *Practical Aspects Regarding the Role of Administrative Law in the Modernization of Public Administration. Contributions to the 2nd International Conference 'Contemporary Challenges in Administrative Law from an Interdisciplinary Perspective'*, ADJURIS – International Academic Publisher, 2019, accesibil la: www.adjuris.ro/editura.html, <http://www.adjuris.ro/reviste/parral/Mendez-Pinedo,%20Handrlica,%20Sararu.pdf>

- 6) Şaramet, Oana, *About the principle of lawfulness in the activity of public administration. Constitutional aspects*, article published in CONFERENCE PAPER Supplement of Valahia University Law Study, 2018, ISSN 2247-9937 ISSN-L 2247-9937, pp. 178 – 187 - <http://www.analefsj.ro/ro/index.php>;
- 7) Şaramet, Oana & Spîrchez, Georgeta Bianca, *On the importance of using the proportionality principle in the analysis of the limits ' exceedance, of the administration 's discretionary power*, article published in SUBB Iurisprudentia nr.3/2018 (revistă BDI recunoscută de comisia CNATDCU de specialitate), accesibil la: <http://law.ubbcluj.ro/ojs/index.php/iurisprudentia/article/view/7/25>
- 8) Şaramet, Oana & Spîrchez, Georgeta Bianca, *Limits of the discretionary power established through enforcing the European principle of proportionality*, article published in Perspectives of Law and Public Administration volume 7, issue 2, 2018 (on-line journal), accesibil la: <http://www.adjuris.ro/revista/articole/an7nr2/19.%20SARAMET%200.%20SPIRCHEZ%20G.B. EN G.pdf>
- 9) Şaramet, Oana & Spîrchez, Georgeta Bianca, *Romanian Court's review of the administrative discretionary decisions*, article published in Bulletin of the Transilvania University of Braşov – Special Issue Series VII: Social Sciences ■ Law ■ Vol. 11 (60) No. 2 - 2018 (revistă BDI recunoscută de comisia CNATDCU de specialitate), accesibil la: http://webbut.unitbv.ro/Bulletin/Series%20VII/2018/TILC/25_Saramet_Spirchez_TILC_2018.pdf
- 10) Şchiopu, Silviu Dorin, *Some considerations on the lawfulness of personal data processing by public administration authorities under Regulation (EU) 2016/679*, article published in Bulletin of the Transilvania University of Braşov – Special Issue Series VII: Social Sciences ■ Law ■ Vol. 11 (60) No. 2 - 2018, accesibil la: [http://webbut.unitbv.ro/Bulletin/Series%20VII/2018/TILC/26_Schiopu_TILC_2018%20\(2\).pdf](http://webbut.unitbv.ro/Bulletin/Series%20VII/2018/TILC/26_Schiopu_TILC_2018%20(2).pdf)
- 11) Propunerea de proiect întocmită și depusă.



Echipa de proiect:

Director de proiect:

Oana Şaramet, lector dr., Departamentul
Drept, Facultatea de Drept

Membri:

1. Ioana Atudorei, lector dr., Departamentul
de Ştiinţe Sociale şi ale Comunicării,
Facultatea de Sociologie şi Comunicare;

2. Ana-Maria Bolborici, lector dr.,
Departamentul de Ştiinţe Sociale şi ale
Comunicării, Facultatea de Sociologie şi
Comunicare;

3. Ramona Ciobanu, lector dr.,
Departamentul Drept, Facultatea de Drept;

4. Cătălina Georgeta Dinu, lector dr.,

Departamentul Drept, Facultatea de Drept;

5. Cristina Dinu, asistent dr., Departamentul
Drept, Facultatea de Drept;

6. Constantin Ioan Gliga, lector dr.,
Departamentul Drept, Facultatea de Drept;

7. Laura Manea, lector dr., Departamentul
Drept, Facultatea de Drept;

8. Cristina Mihaela Salcă-Rotaru, lector dr.,
Departamentul Drept, Facultatea de Drept;

9. Bianca Georgeta Spîrchez, asistent dr.,
Departamentul Drept, Facultatea de Drept;

10. Silviu Dorin Şchiopu, asistent drd.,
Departamentul Drept, Facultatea de Drept.

Lector dr. Oana Şaramet

Director proiect