

CUPRINS

| | |
|---------------------|---|
| Cuvânt înainte..... | 7 |
| Introducere..... | 9 |

PARTEA I

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI FENOMENUL BIROCRATIC

| | |
|---|----|
| Capitolul I. Diseminarea conceptului de administrație publică | 15 |
| 1. Precizări introductive | 15 |
| 2. Repere doctrinare ale conceptului de administrație publică | 15 |
| 2.1. Perspectiva juridică asupra administrației publice..... | 27 |
| 2.2. Perspectiva managerială asupra administrației publice..... | 28 |
| 2.3. Perspectiva sociologică asupra administrației publice..... | 30 |
| Capitolul II. Relația dintre administrația publică și puterea executivă | 36 |
| Capitolul III. Caracteristicile generale ale administrației publice | 41 |
| 1. Administrația constituie un corp intermediar, creat în vederea acțiunii, ea este făcută pentru a acționa | 41 |
| 2. Administrația publică este ierarhizată și ordonată..... | 42 |
| 3. Administrația publică este remunerată, civilă, laică, egalitară | 42 |
| 4. Administrația publică este formalistă, scrisă și birocratică | 43 |
| 5. Administrația publică este permanentă, ea necesită din ce în ce mai mult, cunoaștere și tehnicitate | 44 |
| 6. Administrația publică este compartimentată vertical și orizontal | 44 |
| 7. Administrația publică este într-o continuă expansiune | 44 |
| Capitolul IV. Funcțiile administrației publice moderne | 46 |
| 1. Funcția principală de organizare și asigurare a execuției..... | 47 |
| 2. Funcțiile derivate..... | 48 |
| Capitolul V. Diseminarea conceptului de birocrație la nivelul administrației publice | 51 |
| Capitolul VI. Evoluția sistemului birocratic de organizare a administrației publice | 56 |
| 1. Etapele istorice ale dezvoltării sistemului birocratic..... | 56 |

| | |
|---|----|
| 2. Condițiile social-economice de dezvoltare a birocrăției | 60 |
| 3. Etapa abordării tradiționalist - birocratică în administrația publică | 61 |
| Capitolul VII. Birocrația și democrația, dihotomie sau compatibilitate? | 69 |
| Capitolul VIII. Disfuncțiile birocrăției | 72 |
| Capitolul IX. Adaptarea sistemelor de administrație instituționalizate | 76 |
| Capitolul X. De la managementul birocratic al administrației publice la managementul public modern | 80 |
| 1. Managementul birocratic în administrația publică | 81 |
| 2. Managementul public în administrația publică | 86 |
| Capitolul XI. Controlul exercitat asupra birocrăției | 89 |
| 1. Preliminarii..... | 89 |
| 2. Controlul politic asupra birocrăției..... | 89 |
| 3. Controlul social asupra birocrăției | 92 |
| 3.1. Exercițarea controlului social prin dreptul de petiționare | 93 |
| 3.2. Controlul social prin referendum | 94 |
| 3.3. Controlul social prin accesul cetățenilor la informațiile de interes public | 94 |
| 4. Controlul administrativ al birocrăției | 95 |
| 5. Controlul judecătoresc al birocrăției | 96 |
| CONCLUZII INTERMEDIARE | 98 |

PARTEA A II-A

PROCEDURA ADMINISTRATIVĂ – MIJLOC DE EXPRIMARE A VOINȚEI JURIDICE ÎN ADMINISTRAȚIE

| | |
|--|-----|
| Capitolul I. Normativitatea juridică – factor de reglare a relațiilor sociale | 105 |
| Capitolul II. Conceptul de procedură administrativă și sfera sa de cuprindere | 109 |
| 1. Considerații generale..... | 109 |
| 2. Diseminarea noțiunilor de „procedură” și „procedură administrativă” | 109 |
| Capitolul III. Funcțiile și principiile procedurii administrative | 114 |
| 1. Funcțiile procedurii administrative | 114 |

| | |
|--|------------|
| 1.1. Funcțiile instrumentale ale procedurii administrative..... | 115 |
| 1.2. Funcțiile non-instrumentale ale procedurii administrative | 115 |
| 2. Principiile procedurii administrative..... | 115 |
| Capitolul IV. Reguli procedurale generale în administrația publică | 120 |
| 1. Competența – temei al exercitării procedurii administrative | 120 |
| 1.1. Precizări terminologice | 120 |
| 1.2. Trăsăturile competenței..... | 122 |
| 1.2.1. Legalitatea competenței..... | 122 |
| 1.2.2. Obligativitatea competenței..... | 124 |
| 1.2.3. Individualitatea competenței..... | 126 |
| 1.2.4. Permanența competenței..... | 127 |
| 1.2.5. Impersonalitatea competenței..... | 127 |
| 1.2.6. Autonomia competenței..... | 127 |
| 1.3. Formele de manifestare ale competenței administrative..... | 127 |
| 1.3.1. Competența materială (ratione materiae)..... | 129 |
| 1.3.2. Competența teritorială (ratione loci)..... | 129 |
| 1.3.3. Competența temporală (ratione temporis) | 130 |
| 1.3.4. Competența personală (ratione personae)..... | 130 |
| 1.3.5. Competența delegată..... | 131 |
| 1.3.6. Competența exclusivă..... | 131 |
| 1.3.7. Competența partajată | 132 |
| 2. Rolul activ al administrației publice..... | 133 |
| 3. Limba oficială în administrația publică..... | 134 |
| 4. Forma scrisă | 138 |
| 5. Reguli generale de procedură privind operațiunile administrative și tehnico-materiale | 140 |
| Capitolul V. Reguli procedurale speciale în administrația publică .. | 142 |
| 1. Declanșarea procedurii de adoptare sau emitere a actelor administrative..... | 142 |
| 1.1. Procedura administrativă din oficiu | 142 |
| 1.2. Procedura administrativă ca urmare a exercitării dreptului la petiționare..... | 143 |
| 1.2.1. Noțiunea de petiție..... | 143 |
| 1.2.2. Proceduri impuse autorităților și instituțiilor publice în activitatea de soluționare a petițiilor..... | 144 |
| 2. Formalități procedurale anterioare, concomitente și posteroare adoptării/ emiterii actelor administrative | 146 |

| | |
|---|-----|
| 2.1. Formalități procedurale anterioare adoptării/emiterii actelor administrative | 147 |
| 2.1.1. Avizele..... | 147 |
| 2.1.2. Propunerea – condiție a adoptării actului administrativ | 151 |
| 2.1.3. Rapoartele..... | 154 |
| 2.1.4. Acordul | 155 |
| 2.1.5. Procedurile consultative impuse de imperativul asigurării transparenței decizionale în administrația publică | 157 |
| 2.2. Forme procedurale concomitente adoptării/emiterii actului administrativ..... | 162 |
| 2.2.1. Cvorumul legal | 162 |
| 2.2.2. Majoritatea cerută pentru adoptarea actului (majoritatea de vot)..... | 164 |
| 2.2.3. Motivarea..... | 167 |
| 2.3. Formalități procedurale posterioare adoptării/emiterii actelor administrative | 173 |
| 2.3.1. Semnarea și contrasemnarea..... | 173 |
| 2.3.2. Aprobarea | 174 |
| 2.3.3. Confirmarea..... | 175 |
| 2.3.4. Comunicarea..... | 176 |
| 2.3.5. Publicarea | 177 |
| 2.3.6. Republicarea..... | 181 |
| 2.3.7. Rectificarea..... | 182 |
| 2.3.8. Ratificarea..... | 182 |
| 2.4. Intrarea în vigoare și executarea actelor administrative..... | 184 |
| 2.5. Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative | 186 |
| 2.5.1. Abrogarea | 186 |
| 2.5.2. Anularea și inexistența actelor administrative..... | 187 |
| 2.5.3. Modificarea..... | 189 |
| 2.5.4. Revocarea | 190 |
| 2.5.5. Suspendarea..... | 192 |
| 3. Procedura administrativă alternativă – aprobarea tacită..... | 193 |
| 3.1. Noțiune și sediu legal..... | 193 |
| 3.2. Obiectivele procedurii tacite | 193 |
| 3.3. Sfera de aplicare a procedurii..... | 194 |
| 3.4. Obligații ce revin autorităților publice în procedura aprobării tacite | 195 |

| | |
|--|-----|
| 3.5. Stabilirea conținutului procedurii tacite | 195 |
| 3.6. Sancțiuni în procedura aprobării tacite | 197 |
| 3.6.1. Sancțiuni aplicabile personalului administrației | 197 |
| 3.6.2. Sancțiuni aplicabile solicitanților | 198 |
| 3.7. Reguli speciale de protecție a solicitanților | 198 |
| 4. Privire sintetică asupra unor reguli de procedură privind contractele administrative | 199 |
| 4.1. Contractul administrativ – noțiune și sferă de cuprindere | 199 |
| 4.2. Proceduri de atribuire a contractelor administrative | 200 |
| 5. Procedura controlului administrativ | 202 |
| 5.1. Noțiunea de control administrativ | 202 |
| 5.2. Scopul controlului administrativ | 202 |
| 5.3. Forme de control administrativ | 203 |
| 5.3.1. Controlul intern | 203 |
| 5.3.2. Controlul extern | 203 |
| 5.3.3. Controlul administrativ cu caracter jurisdicțional | 204 |
| 6. Reguli procedurale privind căile administrative de atac | 205 |
| 6.1. Recursul administrativ | 205 |
| 6.1.1. Procedura recursului administrativ grațios | 205 |
| 6.1.2. Procedura recursului administrativ ierarhic | 211 |
| 6.1.3. Raportul dintre recursul administrativ grațios și recursul administrativ ierarhic | 214 |
| 6.2. Jurisdicția administrativă și recursul administrativ-jurisdicțional | 215 |
| 6.2.1. Noțiune și consacrare juridică | 215 |
| 6.2.2. Trăsături caracteristice jurisdicției administrative | 215 |
| 6.2.3. Reguli procedurale privind jurisdicția administrativă | 216 |
| 7. Procedura liberului acces la informațiile de interes public | 217 |
| 7.1. Sediul legal al materiei | 217 |
| 7.2. Modalități de asigurare a liberului acces | 218 |
| 7.2.1. Comunicarea din oficiu a informațiilor de interes public .. | 218 |
| 7.2.2. Comunicarea la cerere a informațiilor de interes public .. | 219 |
| 7.3. Termene de soluționare | 219 |
| 7.4. Excepții de la liberul acces al cetățenilor | 220 |
| 7.5. Reguli privind accesul mijloacelor de informare în masă la informațiile de interes public | 221 |
| 7.6. Sancțiuni și căi de atac împotriva refuzului | 221 |

| | |
|---|-----|
| 8. Practică judiciară și administrativă privind încălcarea unor reguli de procedură administrativă..... | 223 |
| CONCLUZII INTERMEDIARE | 228 |

PARTEA A III-A

PRINCIPIILE ȘI NORMATIVITATEA BUNEI ADMINISTRĂRI

Capitolul I. Despre bună guvernare și bună administrare –

| | |
|---|------------|
| delimitări conceptuale | 233 |
| 1. Considerații introductive | 233 |
| 2. Semnificațiile conceptului de bună guvernare | 235 |
| 2.1. Perspectiva instituțională asupra bunei guvernări..... | 236 |
| 2.2. Perspective doctrinare asupra conceptului de bună guvernare .. | 241 |
| 3. Semnificații ale conceptului de bună administrare (bună administrație) | 244 |

Capitolul II. Conceptul de bună administrare la nivelul Uniunii

| | |
|---|------------|
| Europene | 247 |
| 1. Dreptul la o bună administrare în accepțiunea Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene..... | 247 |
| 1.1. Consacrarea normativă a dreptului la o bună administrare | 247 |
| 1.2. Natura juridică a dreptului la o bună administrare..... | 248 |
| 2. Codul european al bunei conduite administrative – instrument de realizare al bunei administrări..... | 249 |
| 3. Dreptul la o bună administrare în Tratatul instituind o Constituție pentru Europa..... | 251 |
| 4. Conținutul dreptului la o bună administrare..... | 253 |
| 4.1. Dreptul persoanei de a-și vedea cauzele tratate imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil de către instituțiile și organismele Uniunii | 254 |
| 4.2. Dreptul fiecărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să o afecteze în mod nefavorabil | 257 |
| 4.3. Dreptul de acces al fiecărei persoane la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime legate de confidențialitate și de secretul profesional și de afaceri | 258 |
| 4.4. Obligația administrației de a-și motiva deciziile..... | 258 |

| | |
|--|-----|
| 4.5. Dreptul persoanelor la despăgubire din partea Uniunii pentru daunele cauzate de instituțiile, organele sau organismele acesteia | 264 |
| 4.6. Posibilitatea persoanelor de a se adresa instituțiilor Uniunii într-una dintre limbile tratatelor | 266 |
| 5. Ombudsmanul european – garant al protecției dreptului fundamental la o bună administrare | 267 |

Capitolul III. Conceptul de bună administrație la nivelul

| | |
|--|-----|
| Consiliului Europei | 273 |
| 1. Considerații introductive | 273 |
| 2. Reflectarea principiilor bunei administrații în Rezoluții și Recomandări ale Consiliului Europei | 274 |
| 2.1. Rezoluția R (77) 31 asupra protecției persoanei în raport cu actele autorităților administrative | 274 |
| 2.2. Recomandarea R (80) 2 referitoare la exercițiul puterilor discreționare de către autoritățile administrative | 275 |
| 2.3. Recomandarea R (81)19 privind accesul la informațiile deținute de autoritățile publice | 277 |
| 2.4. Recomandarea R (84)15 referitoare la răspunderea publică | 278 |
| 2.5. Recomandarea R (87)16 referitoare la procedurile administrative care vizează un număr mare de persoane | 280 |
| 2.6. Recomandarea R (91)10 privind comunicarea către terțe persoane a datelor cu caracter personal deținute de către organismele publice | 281 |
| 2.7. Recomandarea R(2000)6 privind Statutul agenților publici în Europa | 282 |
| 2.8. Recomandarea R(2000)10 privind Codul de conduită pentru agenții publici | 283 |
| 2.9. Recomandarea R(2002)2 despre accesul la documentele publice | 284 |
| 2.10. Recomandarea (2003)16 despre executarea deciziilor administrative și jurisdicționale în domeniul dreptului administrativ | 287 |
| 2.11. Recomandarea (2004)20 despre controlul jurisdicțional asupra actelor administrative | 289 |
| 3. Consolidarea conceptului de bună administrație – Recomandarea CM/Rec (2007)7 referitoare la o bună administrație | 291 |
| 3.1. Premisele adoptării Recomandării CM/Rec (2007)7 | 291 |

| | |
|---|-----|
| 3.2. Considerentele Recomandării CM/Rec (2007)7 | 293 |
| 3.3. Codul buneii administrații | 295 |
| 4. Reflectarea principiilor buneii administrații în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului | 302 |
| 4.1. Principiul legalității | 302 |
| 4.2. Principiul proporționalității | 304 |
| 4.3. Principiul securității raporturilor juridice | 306 |
| 4.4. Controlul actelor administrației | 306 |
| 4.4.1. Dreptul la un control efectiv asupra actelor administrative | 307 |
| 4.4.2. Principiul termenului rezonabil | 308 |
| 4.4.3. Dreptul de a cere executarea de către autoritățile publice a hotărârilor date de justiție | 309 |
| Capitolul IV. Premise ale buneii administrări în România | 311 |
| 1. Elemente ale dreptului la o bună administrare în Constituția României | 311 |
| 1.1. Egalitatea în drepturi | 311 |
| 1.2. Accesul liber la justiție | 312 |
| 1.3. Dreptul la apărare | 315 |
| 1.4. Dreptul la informație | 316 |
| 1.5. Dreptul de petiționare | 316 |
| 1.6. Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică | 317 |
| 1.7. Delegarea legislativă | 318 |
| 1.8. Principii de bază | 319 |
| 2. Avocatul poporului – instrument de apărare a dreptului la o bună administrare | 322 |
| 2.1. Temeiul juridic și statutul Avocatului Poporului | 322 |
| 2.2. Atribuțiile Avocatului Poporului privind protejarea dreptului cetățeanului la o bună administrare | 324 |
| CONCLUZII INTERMEDIARE | 330 |

PARTEA A IV-A CODIFICAREA PROCEDURII ADMINISTRATIVE

| | |
|--|-----|
| Capitolul I. Considerații generale privind necesitatea sistemizării legislației | 337 |
| 1. Codificarea juridică | 341 |
| 2. Încorporarea textelor normative | 343 |

| | |
|--|-----|
| Capitolul II. Codificarea procedurii administrative la nivel european | 345 |
| 1. Reflectarea în doctrină a necesității codificării dreptului comunitar | 345 |
| 2. Elemente de codificare a procedurii administrative la nivelul instituțiilor comunitare..... | 348 |
| 3. Repere privind codificarea procedurii administrative la nivelul unor state membre ale Uniunii Europene..... | 352 |
| 3.1. Franța | 352 |
| 3.2. Spania..... | 355 |
| 3.3. Olanda | 357 |
| 3.4. Italia | 357 |
| 3.5. Germania..... | 358 |
| 3.6. Grecia..... | 360 |
| 3.7. Bulgaria..... | 360 |
| Capitolul III. Reflectarea necesității codificării procedurii administrative în doctrina românească | 362 |
| 1. Perioada interbelică | 362 |
| 2. Perioada postbelică..... | 364 |
| 3. Perioada de după Decembrie 1989 | 369 |
| Capitolul IV. Reflectarea problemei codificării procedurii administrative în legislația românească | 386 |
| 1. Problema codificării procedurii administrative în programele de guvernare din România | 386 |
| 2. Reglementarea Codurilor unor subdomenii și a Codurilor administrațiilor sectoriale..... | 389 |
| 2.1. Codificarea unor subdomenii | 389 |
| 2.1.1. Codul de conduită a funcționarilor publici | 389 |
| 2.1.2. Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice..... | 391 |
| 2.1.3. Codul controlului intern..... | 392 |
| 2.2. Codurile administrațiilor sectoriale..... | 394 |
| 2.2.1. Codul fiscal..... | 394 |
| 2.2.2. Codul de procedură fiscală | 396 |
| 2.2.3. Codul consumului..... | 397 |
| 2.2.4. Codul rutier..... | 398 |
| 2.2.5. Codul aerian civil..... | 398 |

| | |
|--|------------|
| 2.2.6. Codul vamal..... | 399 |
| 3. Tezele prelabile ale Codului de procedură administrativă al României | 399 |
| 3.1. Sediul legal al materiei..... | 399 |
| 3.2. Scopurile și obiectivele tezelor prelabile | 400 |
| 3.3. Soluții legislative propuse..... | 402 |
| 4. Câteva observații și propuneri de lege ferenda privind viitorul Cod de procedură administrativă al României..... | 404 |
| CONCLUZII INTERMEDIARE | 416 |
| CONCLUZII GENERALE ȘI PROPUNERI | 419 |
| BIBLIOGRAFIE GENERALĂ..... | 427 |