

## Prefață

Lucrarea pe care am deosebita plăcere de a o prezenta constituie rezultatul unei activități laborioase din partea autoarei, având la bază o cunoaștere aprofundată a doctrinei și a practicii legislative și jurisdicționale în domeniul administrativ, precum și experiența dobândită prin predarea dreptului administrativ la nivel universitar.

Structurată în 12 capitole, lucrarea își propune să ofere o imagine cât mai detaliată a complexității sistemului administrației publice, punerea în evidență a regulilor fundamentale, fiind completată cu observații pertinente referitoare la unele aspecte de detaliu, a căror importanță nu poate fi pusă la îndoială în acest domeniu.

Prin prezentarea principiilor, dar și a rolului, a competențelor, atribuțiilor, a constituirii, organizării și funcționării fiecăreia dintre autoritățile administrației publice centrale și locale, lucrarea reușește să îmbine armonios cerințele unui curs universitar cu exigențele impuse de înțelegerea și punerea în aplicare a normelor legale.

În lucrare sunt supuse unei analize amănunțite și pertinente autoritățile puterii executive – Președintele României și Guvernul, ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, prefectul – ca reprezentant al Guvernului pe plan local, autoritățile administrative autonome, dar și autoritățile administrației publice locale – consiliile locale, primarul și consiliile județene.

În abordarea problematicii, prezentarea pleacă de la principiile instituite de Constituție, urmărindu-se apoi dezvoltarea acestora la nivelul actelor normative cu forța juridică a legii, dar și la nivelul celor care organizează și pun în executare dispozițiile legale. Sunt astfel evidențiate particularitățile și rolul fiecăreia dintre entitățile analizate, formulându-se, în același timp, observații critice cu privire la anumite aspecte legate de modalitatea de reglementare sau de interpretare a unora dintre prevederile referitoare la organizarea, funcționarea și atribuțiile elementelor componente ale sistemului administrației publice.

O atenție deosebită este acordată prezentării unora dintre deciziile recente ale Curții Constituționale, prin care instanța de contencios constituțional a clarificat, cu valoare de principiu, unele dintre problemele legate de interpretarea și aplicarea normelor legale în litera și spiritul principiilor constituționale.

Contenciosul administrativ face obiectul ultimului capitol al lucrării, în prezentarea acestei instituții de drept fiind reliefate atât regulile consfințite prin norme legale, cât și aspectele care au ridicat probleme în practică și discuții în literatura de specialitate.

Făcând apel la un material documentar bogat, valorificând ideile avansate până în acest moment în doctrină, dar și practica instanței de contencios constituțional, precum și cea a instanțelor de contencios administrativ, lucrarea sistematizează și redă într-o manieră originală coordonatele care stau la baza sistemului administrației publice din România.

Experiența acumulată în cadrul administrației publice, în special în cadrul Consiliului Legislativ, încă de la înființarea acestuia, au permis autoarei o analiză amplă și pertinentă a problemelor abordate de pe poziția practicianului, a celui care contribuie la îmbunătățirea normei legale.

Prin aceste abordări, lucrarea reprezintă atât un material necesar pentru noile generații de juriști și funcționari publici, dar și o valoroasă contribuție la îmbogățirea doctrinei de specialitate, prezentând astfel un interes deosebit pentru profesioniștii în domeniu, practicieni sau teoreticieni.

Dr. Dragoș Iliescu  
  
Președintele Consiliului Legislativ

# Capitolul I

## PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

### 1. Considerații generale privind șeful statului

Instituția șefului statului a apărut odată cu statul și a cunoscut o evoluție continuă în ceea ce privește forma, structura și atribuțiile sale. Pe parcursul acestei evoluții, instituția a avut fie o organizare unipersonală, fie o organizare colegială.

În literatura de specialitate<sup>1</sup> se arată că importanța acestei instituții pentru administrație poate fi rezumată sub trei aspecte, care se regăsesc în marea majoritate a statelor europene:

- chiar dacă șeful statului nu este ales printr-un vot universal, acesta are totuși un rol important în relațiile externe, rol integrat, mai mult sau mai puțin, în activitatea administrației;

- posibilitatea de intervenție în procedura legislativă este un mecanism esențial al sistemului de executare și de organizare a executării legii;

- șeful statului, prin stabilitatea funcției și prin autoritatea sa morală, este de cele mai multe ori comandantul forțelor armate, acesta din urmă fiind unul din pilonii aparatului administrativ de stat.

Instituția șefului statului trebuie analizată plecând de la forma de guvernământ<sup>2</sup>, care cuprinde, ca elemente constitutive, și condițiile în care se realizează atribuțiile de șef al statului, precum și raporturile specifice care se stabilesc între această instituție și celelalte categorii de organe, în mod deosebit Parlamentul și Guvernul<sup>3</sup>.

Aristotel, „creatorul dreptului constituțional”, a încercat pentru prima dată o clasificare a formelor de guvernământ, propunând trei grupe<sup>4</sup>:

- monarhia, care se caracterizează prin concentrarea puterii în mâna unei sigure persoane;

- oligarhia, în care puterea se împarte între mai mulți indivizi sau, după caz, este rezervată unui grup social restrâns;

- democrația, care se caracterizează prin faptul că poporul exercită direct puterea.

Așa cum se arată în doctrină<sup>5</sup>, „și Platon s-a ocupat de formele de guvernământ, vorbind despre monarhie, bazată pe autoritate și despre democrație, bazată pe libertate,

---

<sup>1</sup> I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur, *Drept administrativ*, ed. a III-a revizuită și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 177.

<sup>2</sup> Forma de guvernământ reprezintă modul în care sunt constituite și funcționează organele statului prin care se exercită puterea politică – I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, ed. 13, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 60.

<sup>3</sup> M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan și colectivul, *Constituția României – comentată și adnotată*, R.A. Monitorul Oficial, București, 1992, p. 8.

<sup>4</sup> Constantin G. Disescu, *Cursul de drept public român*, Stabilimentul Grafic I.V. Socec, București, 1890, p. 9.

<sup>5</sup> A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, p. 282.

spunând că cel mai bun guvern este acela care se bazează pe autoritate și libertate. După Platon, regele este „pastorul poporului” ”.

Profesorul Ion Deleanu, urmând „clasificarea clasică” ce pleacă de la Aristotel, precizează că realitatea istorică este mult mai complexă și cu note de specificitate: monarhia este o formă de guvernământ mult mai simbolică, aristocrația aproape a dispărut, în timp ce republica are cu totul altă semnificație decât cea originară<sup>1</sup>.

Realizând o sinteză a formelor de guvernământ, cele mai uzuale au fost și sunt monarhia și republica.

*Monarhia* se caracterizează prin aceea că puterea de stat este înfăptuită de o singură persoană – monarh (rege, împărat, prinț, domn, emir) – dobândită pe cale ereditară ori după proceduri specifice, în funcție de tradițiile regimului constituțional<sup>2</sup>.

Cunoscută din cele mai vechi timpuri, monarhia a fost cea mai răspândită formă de guvernământ. În evoluția acesteia se pot identifica:

a) *monarhia absolută*, în care puterea este deținută de o singură persoană, care o exercită după propria voință, în mod discreționar, fiind caracteristică evului mediu;

b) *monarhia limitată* (constituțională), în cadrul căreia are loc o limitare a puterilor monarhului prin legea fundamentală a statului;

c) *monarhia parlamentară dualistă*, în cadrul căreia, alături de monarh, există parlamentul – organ reprezentativ – care stau, din punct de vedere legal, pe o poziție egală;

d) *monarhia parlamentară contemporană*, în cadrul căreia puterile monarhului sunt formale, acesta păstrând unele prerogative, precum dreptul de a dizolva parlamentul, dreptul de numiri în funcții superioare, dreptul de a refuza semnarea unor legi. Această formă de guvernământ există în prezent în Anglia, Belgia, Olanda, ca o expresie a tradiției și istoriei.

*Republica* este forma de guvernământ în care cetățenii se guvernează singuri, desemnând sau alegând un șef de stat, denumit, de regulă, președinte<sup>3</sup>. În această formă de guvernământ, instituția șefului statului poate să fie exercitată de o singură persoană, dar poate fi exercitată și de o autoritate colegială.

În statele în care puterea este fundamentată pe principiul separației puterilor în stat, șeful statului este încadrat în sfera puterii executive, chiar dacă are și unele atribuții în materie de legiferare.

În aceste sisteme, sarcina guvernării se asigură, fie numai de șeful statului împreună cu o echipă de consilieri, fie de două organe executive, respectiv, de șeful statului și de o echipă de guvernanți în frunte cu prim-ministrul, desemnați pe baza unei anumite proceduri.

În fostele țări socialiste, funcția de șef al statului a fost încadrată în categoria „organelor supreme ale puterii de stat”, deci în sfera puterii legislative și a avut de-a lungul timpului, fie o structură colegială, purtând diverse denumiri: Prezidiu, Consiliu de Stat, Consiliu prezidențial, fie o structură unipersonală.

<sup>1</sup> I. Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, Ed. Europa Nova, București, 1996, p. 140.

<sup>2</sup> I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, ed. 13, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 61.

<sup>3</sup> I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 61.

## 2. Scurt istoric asupra instituției șefului statului în România

Potrivit **Constituției din 1866**<sup>1</sup>, puterile constituționale ale Domnului erau ereditare. Acesta exercita puterea legislativă în mod colectiv împreună cu Reprezentanța Națională, în timp ce puterea executivă îi era încredințată în exclusivitate. El numea și revoca pe miniștrii săi. Niciun act al Domnului nu putea avea tărie dacă nu era contrasemnat de un ministru care, prin aceasta, devenea răspunzător de acel act<sup>2</sup>.

În conformitate cu art. 93 din Constituție, Domnul sancționa și promulga legile, avea dreptul de amnistie în materie politică, de a ierta sau micșora pedepsele în materii criminale, de a numi sau confirma în toate funcțiunile publice, de a face regulamente necesare pentru executarea legilor fără a putea modifica sau suspenda dispozițiile legale. Domnul era capul puterii armate, conferea grade militare și decorații în conformitate cu legea, avea dreptul de a bate monedă și de a încheia cu statele străine convenții necesare pentru comerț, navigație și alte asemenea, care erau supuse aprobării puterii legislative. Domnul putea convoca în sesiune organul legislativ și putea să poruncească închiderea sesiunii, avea dreptul de a convoca în sesiune extraordinară Adunările și de a dizolva ambele Camere deodată sau numai una din ele.

**Constituția Regatului României din 1923**<sup>3</sup> a consacrat faptul că toate puterile statului emană de la națiune, care nu le poate exercita decât „prin delegațiune” și după principiile și regulile constituționale, puterile constituționale ale Regelui fiind ereditare. Potrivit art. 34, puterea legislativă se exercita colectiv de către Rege și Reprezentanța Națională alcătuită din Senat și Adunarea Deputaților, care aveau inițiativă legislativă, fiind necesar ca orice lege să aibă învoirea celor trei ramuri ale puterii legiuitoare. Puterea executivă era încredințată Regelui, care numea și revoca miniștrii. Niciun act al Regelui nu avea tărie dacă nu era contrasemnat de un ministru, care prin aceasta devenea răspunzător de acel act.

În privința prerogativelor regale, acestea erau asemănătoare cu cele prevăzute pentru Domn în Constituția din 1866.

Dispoziții similare celor cuprinse în Constituția din 1923 au fost păstrate și în **Constituția din 1938**<sup>4</sup>, care îl declara pe rege „capul statului”. Puterea legislativă se exercita de Rege prin Reprezentanța Națională, iar puterea executivă era încredințată Regelui, care o exercita prin Guvernul său. Miniștrii erau numiți și revocați de rege și răspundeau politic numai în fața acestuia.

În perioada 1940-1944, când președintele Consiliului de Miniștri era învestit cu puteri depline în conducerea statului, regele a continuat să dețină o serie de prerogative specifice funcției de șef al statului: era capul oștirii, acredita pe ambasadorii și miniștrii plenipotențieri, numea pe prim-ministru, acorda grațierea și amnistia. Celelalte puteri aparțineau președintelui Consiliului de Miniștri, ceea ce denotă o diminuare a prerogativelor monarhului și o reducere a rolului său în viața politică a țării<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Constituția Principatelor Unite Române din 30/06/1866 publicată în M. Of. nr. 142 din 13 iulie 1866.

<sup>2</sup> Art. 92 din Constituția Principatelor Unite Române din 1866.

<sup>3</sup> Constituția Regatului României din 29/03/1923 publicată în M. Of. nr. 282 din 29 martie 1923.

<sup>4</sup> Constituția Regatului României din 24/02/1938 publicată în M. Of. nr. 48 din 27 februarie 1938.

<sup>5</sup> Dumitru Brezoianu, *Curs de Drept administrativ*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 294.

În condițiile istorice ale anului 1944, a fost repusă în vigoare Constituția din 1923 și au fost adoptate o serie de acte cu caracter constituțional<sup>1</sup> care au cuprins reglementări fundamentale ale unor relații privitoare la instaurarea, menținerea și exercitarea puterii<sup>2</sup>.

Legea nr. 363/1947<sup>3</sup>, prin care a fost desființat regimul monarhic în România și a fost proclamată Republica Populară Română, a creat un organ colegial, Prezidiul Republicii Populare Române, care să exercite puterea executivă până la intrarea în vigoare a noii constituții. Prezidiul era alcătuit din 5 membri, aleși cu majoritate de Adunarea Deputaților dintre personalitățile vieții publice, științifice și culturale<sup>4</sup>, organ care exercita prerogative specifice funcției de șef al statului. Prin Legea nr. 364/1947<sup>5</sup> au fost numiți membrii primului Prezidiu al Republicii Populare Române<sup>6</sup>.

**Constituția din 1948**<sup>7</sup> a încredințat funcția de șef al statului unui organ colegial, Prezidiul Marii Adunări Naționale, pe care l-a calificat ca „organ suprem al puterii de stat”, nu al administrației de stat. Acest organ era alcătuit dintr-un președinte, 3 vicepreședinți, un secretar și 14 membri aleși direct de Marea Adunare Națională.

Prezidiul, în totalitatea lui, sau oricare din membrii săi, erau revocabili oricând de Marea Adunare Națională, răspunzând de întreaga activitate față de organul legislativ al țării. Potrivit art. 44 din Constituție, Prezidiul avea competența să emită decrete, să interpreteze legile, să acorde grațierea și să comute pedepsele, să confere decorații și medalii, să facă numiri și confirmări în funcții publice, să reprezinte Republica Populară Română în relațiile internaționale, să acrediteze și să recheme pe reprezentanții diplomați ai țării, să ratifice și să denunțe tratatele internaționale. Între sesiunile Marii Adunări Naționale, Prezidiul era competent să numească și să revoce pe miniștri, la propunerea președintelui Consiliului de Miniștri, ori să declare starea de război și mobilizarea parțială sau generală, la propunerea Guvernului.

După votare, legile se semnav de către președintele și secretarul Prezidiului și se publicau în Monitorul Oficial.

**Constituția din anul 1952**<sup>8</sup> a menținut Prezidiul Marii Adunări Naționale ca organ colegial care îndeplinește prerogativele de șef al statului, acesta fiind compus dintr-un președinte, doi vicepreședinți, un secretar și 13 membri. Ca atribuții noi, menționăm posibilitatea consultării poporului (referendum), numirea și revocarea comandantului suprem al forțelor armate, precum și proclamarea în unele localități sau pe întreg teritoriul țării a stării

---

<sup>1</sup> Actele cu caracter constituțional avute în vedere sunt: Decretul nr. 1626/1944 pentru „Fixarea drepturilor Românilor în cadrele Constituțiunii din 1866 și cu modificările Constituțiunii din 29 martie 1923”; Decretul nr. 1849/1944 pentru „Adăugire de alineat nou la finele art. IV din Înaltul Decret Regal nr. 1626 din 31 august 1944”; Legea nr. 86 din februarie 1945 pentru Statutul Naționalităților Minoritare; Legea nr. 187 din 23 martie 1945 pentru înfăptuirea reformei agrare; Decretul nr. 2218 din 13 iulie 1946 privind exercitarea puterii legislative; Legea nr. 363 din 30 decembrie 1947 pentru constituirea Statului Român în Republica Populară Română.

<sup>2</sup> I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 90.

<sup>3</sup> Legea nr. 363/1947 pentru constituirea Statului Român în Republica Populară Română publicată în M. Of. nr. 300 bis din 30 decembrie 1947.

<sup>4</sup> Art. 6 din Legea nr. 363/1947.

<sup>5</sup> Legea nr. 364/1947 publicată în M. Of. nr. 300 bis din 30 decembrie 1947.

<sup>6</sup> Primul Prezidiu al Republicii Populare Române a fost alcătuit din: C.I. Parhon, Mihail Sadoveanu, Ștefan Voitec, Gh. C. Stere și Ion Niculi.

<sup>7</sup> Constituția Republicii Populare Române din 13.04.1948 publicată în M. Of. nr. 87 bis din 13 aprilie 1948.

<sup>8</sup> Constituția Republicii Populare Române din 24/09/1952 publicată în B. Of. nr. 1 din 27 septembrie 1952.

excepționale, în intervalul dintre sesiunile Marii Adunări Naționale putând declara și starea de război.

Prezidiul Marii Adunări Naționale a fost menținut până în martie 1961 când a fost înființat Consiliul de Stat, având aceeași natură juridică de „organ suprem al puterii de stat”.

**Constituția din anul 1965**<sup>1</sup> a consacrat existența Consiliului de Stat, ca organ colegial, cu atribuții de șef de stat, care s-a menținut până în anul 1974 când, prin modificarea Constituției, a fost instituită funcția de președinte de republică, autoritate cu caracter unipersonal, încadrată tot în categoria organelor puterii de stat.

Președintele republicii era șeful statului, reprezentând puterea de stat în relațiile interne și internaționale și comandant suprem al forțelor armate, exercitând toate celelalte atribuții specifice șefului statului.

După Revoluția din decembrie 1989, prin Decretul-Lege nr. 2/1989<sup>2</sup> a fost constituit Consiliul Frontului Salvării Naționale, al cărui președinte a exercitat și atribuții de șef al statului.

Ulterior, prin Decretul-Lege nr. 92/1990 privind alegerea Parlamentului și a Președintelui României<sup>3</sup>, funcția de șef al statului a fost încredințată Președintelui României, ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Acest regim este consacrat și de actuala Constituție a României, adoptată în decembrie 1991 și revizuită ca urmare a rezultatului referendumului organizat la 18 și 19 octombrie 2003.

### 3. Rolul Președintelui României potrivit Constituției

În sistemul constituțional român, Președintele României face parte din puterea executivă, alături de Guvern, fiind astfel instituționalizat modelul dualist de organizare a puterii executive. Rezultă deci, că cele două autorități statale care realizează, potrivit Constituției, în mod echilibrat puterea executivă sunt Președintele României și Guvernul<sup>4</sup>. Spre deosebire de Guvern însă, rolul executiv al Președintelui este mai atenuat, primând celelalte dimensiuni ale statutului său constituțional<sup>5</sup>.

Rolul Președintelui României este clar precizat de prevederile art. 80 din Constituție, potrivit cărora *Președintele României reprezintă statul român și este garantul independenței*

---

<sup>1</sup> Constituția Republicii Socialiste România a fost adoptată de Marea Adunare Națională în ședința din 21 august 1965, după luarea în discuție a proiectului publicat la 29 iunie 1965 de către Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituție, cu unanimitatea celor 446 de deputați prezenți la ședință. Ea a fost promulgată la data de 21 august 1965 sub semnătura Președintelui Consiliului de Stat, Chivu Stoica, și a fost publicată în Buletinul Oficial al Republicii Socialiste România nr. 1 din 21 august 1965. Constituția a intrat în vigoare la data adoptării, respectiv 21 august 1965, abrogând expres pe aceeași dată Constituția din anul 1952. În forma inițială, Constituția era alcătuită din 114 articole cuprinse în 9 titluri. Constituția a fost modificată ulterior prin 10 legi și republicată de 7 ori, ultima republicare fiind în B. Of. nr. 65 din 29 octombrie 1986.

<sup>2</sup> Decretul-Lege nr. 2/1989 privind constituirea, organizarea și funcționarea Consiliului Frontului Salvării Naționale și a consiliilor teritoriale ale Frontului Salvării Naționale publicat în M. Of. nr. 4 din 27 decembrie 1989.

<sup>3</sup> Decretul-Lege nr. 92/1990 privind alegerea Parlamentului și a Președintelui României publicat în M. Of. nr. 35 din 18 martie 1990, abrogat prin Legea nr. 69/1992 pentru alegerea Președintelui României.

<sup>4</sup> A se vedea, în acest sens, C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 819 și urm.

<sup>5</sup> V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a III-a revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 283.

naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării. Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În acest scop, Președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate.

De asemenea, art. 92 alin. (1) din Constituție statuează că *Președintele României este comandantul forțelor armate și îndeplinește funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării.*

Din economia dispozițiilor constituționale citate rezultă că Președintele României exercită autoritatea statală la fel ca și alte autorități publice, cum ar fi Parlamentul și Guvernul, dar, spre deosebire de acestea, el personifică autoritatea statală. Altfel spus, Președintele, ca șef al statului, se identifică cu statul român, dar nu se confundă cu acesta<sup>1</sup>.

Rolul consacrat de Constituție Președintelui României se fundamentează, pe de o parte, pe faptul că instituția își bazează legitimitatea pe alegerea de către popor prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, iar, pe de altă parte, pe atribuțiile concrete care îi sunt rezervate prin Legea fundamentală.

Din redactarea art. 80 din Constituție, rezultă că Președintele României îndeplinește următoarele funcții:

1. *funcția de reprezentare*
2. *funcția de garant al independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării*
3. *funcția de a veghea la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice*
4. *funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate.*

În ceea ce privește funcția de reprezentare, menționăm că Președintele României reprezintă pe plan intern și extern statul român sub diverse modalități<sup>2</sup>. Astfel, pe plan intern amintim: numirea în funcții publice, acordarea grațierii individuale, conferirea de decorații, participarea la ședințele Guvernului, consultarea poporului prin referendum, promulgarea legilor etc., iar pe plan extern: acreditarea ambasadorilor, primirea scrisorilor de acreditare, semnarea acordurilor internaționale încheiate în numele României.

În legătură cu funcția de garant al independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării, menționăm că terminologia utilizată de legiuitorul constituant a avut în vedere și dispozițiile constituționale ale altor state pentru conturarea concretă a rolului Președintelui României de șef al statului<sup>3</sup>.

În exercitarea acestei funcții, prin care se garantează valori fundamentale ale poporului român<sup>4</sup>, legiuitorul constituant a pus la dispoziția Președintelui o serie de atribuții în

<sup>1</sup> C. Ionescu, *op. cit.*, p. 821; I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur, *op. cit.*, p. 178.

<sup>2</sup> C. Ionescu, *op. cit.*, p. 726.

<sup>3</sup> Potrivit art. 87 din Constituția Italiei „Președintele Republicii este șeful statului și reprezintă unitatea națională”; Potrivit art. 120 din Constituția Portugaliei „Președintele Republicii reprezintă Republica Portugheză, garantează independența națională, unitatea statului și funcționarea adecvată a instituțiilor democratice și este din oficiu comandantul Forțelor Armate” – Ștefan Deaconu, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Silviu Gabriel Barbu, *Codex constituțional. Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene*, vol. I, p. 826, vol. II, p. 419.

<sup>4</sup> G. Vrabie, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, ed. a IV-a, Ed. Cugetarea, Iași, 1999, p. 272-276.



domeniul apărării și în situații excepționale<sup>1</sup>, precum și prerogativele de comandant al forțelor armate și președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării<sup>2</sup>.

Referitor la funcția de a veghea la respectarea Constituției, așa cum se afirmă în doctrină<sup>3</sup>, prin dispozițiile constituționale nu i se acordă Președintelui competența de a exercita în mod direct un control de constituționalitate, ci doar dreptul de a sesiza autoritatea competentă, respectiv Curtea Constituțională, cu prilejul transmiterii legii în vederea promulgării sau de a cere acestei autorități soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice.

În ceea ce privește funcția de a veghea la buna funcționare a autorităților publice, aceasta implică, pe de o parte, obligația autorităților publice, a celorlalte persoane juridice de drept public și privat, precum și a cetățenilor de a respecta întocmai dispozițiile constituționale, iar, pe de altă parte, necesitatea ca autoritățile publice să funcționeze în mod legal, potrivit dispozițiilor care reglementează activitatea specifică fiecăreia dintre ele.

În sfârșit, cea de-a patra funcție a Președintelui României, consacrată de art. 80 alin. (2) teza a doua din Constituție, aceea de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate, permite șefului statului facilitarea negocierilor dintre cele trei puteri ale statului și sprijinirea lor pentru soluționarea conflictului, prin obținerea unei soluții reciproc convenabile, eficiente și durabile. Ca mediator, Președintele este imparțial, imparțialitate care este asigurată prin faptul că, potrivit art. 84 alin. (1) din Legea fundamentală, acesta nu poate fi membru al vreunui partid politic și nu poate îndeplini nicio altă funcție publică sau privată.

Astfel cum se arată în doctrină<sup>4</sup>, „președintele va fi pus să medieze și între tabăra politică din care a făcut parte, pe care a condus-o, și tabăra politică adversă, iar dacă, o dată ajuns Președinte, Constituția nu i-ar interzice să mai fie membru de partid, el ar risca să fie calificat „judecător și parte în aceeași cauză”.”

Așa cum se afirmă în literatura de specialitate<sup>5</sup>, medierea realizată de președintele României nu se oprește la autoritățile statale, ci trebuie să meargă mai departe și să tranșeze eventualele divergențe care se pot manifesta între autoritățile publice și diferite segmente ale structurii sociale.

Cu privire la medierea ce trebuie realizată de Președinte, în doctrină s-au conturat două opinii. Potrivit unei opinii<sup>6</sup>, cu care ne raliem, funcția de mediere corespunde prerogativei prezidențiale de a veghea la buna funcționare a autorităților publice, medierea fiind total nepotrivită pentru restabilirea legalității constituționale, acțiune ce exclude orice fel de compromis sau concesi. Așadar, funcția de mediere a Președintelui nu poate avea ca scop asigurarea respectării Constituției.

Potrivit celeilalte opinii<sup>7</sup>, funcția de mediere poate avea ca scop și asigurarea respectării Constituției. Susținerea are la bază dispozițiile art. 1 alin. (4) din Legea

---

<sup>1</sup> Declararea mobilizării parțiale sau totale a forțelor armate; luarea măsurilor necesare pentru respingerea agresiunii armate îndreptate împotriva țării; instituirea stării de asediu sau a stării de urgență.

<sup>2</sup> Art. 92 alin. (1) din Constituție.

<sup>3</sup> C. Ionescu, *op. cit.*, p. 823; I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur, *op. cit.*, p. 178.

<sup>4</sup> A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 292.

<sup>5</sup> I. Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, R.A. Monitorul Oficial, București, 1994, p. 40.

<sup>6</sup> C. Ionescu, *op. cit.*, p. 825.

<sup>7</sup> I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur, *op. cit.*, p. 179.

fundamentală, potrivit căroră „Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale”, astfel că șeful statului acționează pentru respectarea unui principiu constituțional, realizând astfel vegherea asupra legalității constituționale prin îndeplinirea funcției de mediere.

Referitor la funcția de mediere între puterile statului, profesorul Dumitru Brezoianu consideră că, plecând de la dispozițiile constituționale, s-ar ajunge, în mod logic, la concluzia că Președintele României *nu face parte din niciuna din cele trei puteri* (legislativă, executivă și judecătorească), deoarece *per à contrario*, dacă ar face parte din una dintre ele, n-ar mai putea să fie mediator între puterea publică din care face parte și o altă putere a statului. De aceea, s-ar putea conchide că Președintele României exercită o a patra putere în stat, care ar include unele elemente din fiecare din cele trei puteri, și anume, din puterea legislativă – prin dreptul Președintelui de a promulga legile votate de Parlament sau prin trimiterea acestora spre reexaminare Parlamentului, din puterea executivă – prin atribuțiile în domeniul apărării, prin adoptarea de măsuri excepționale și din puterea judecătorească, în ceea ce privește un aspect al acesteia – prin funcția de mediere<sup>1</sup>.

Față de cele relatate, se poate concluziona că, potrivit dispozițiilor constituționale, Președintele României este implicat direct în guvernare în doar câteva domenii de activitate, respectiv politica externă, apărarea țării și ordinea publică<sup>2</sup>.

Din punct de vedere al naturii funcției prezidențiale, în literatura de specialitate s-a susținut opinia că aceasta are un caracter mixt: politico-reprezentativ, constituțional-legislativ și administrativ-executiv<sup>3</sup>.

#### 4. Calificarea regimului politic actual din România

Modalitatea de desemnare a șefului statului în forma de guvernare republicană are o importanță majoră pentru definirea regimului politic al unei țări. În dreptul public contemporan, regimurile politice au fost clasificate în patru mari categorii: prezidențial, parlamentar, semi-prezidențial și de adunare<sup>4</sup>.

*Republica prezidențială* se caracterizează prin aceea că șeful statului este ales, fie în mod direct de către cetățenii țării, fie prin intermediul unei adunări de electori (exemplul tipic SUA).

În *republica parlamentară*, șeful statului este ales, de regulă, de către Parlament (Italia, Grecia, Ungaria) sau de o adunare compusă din parlamentari și alți reprezentanți (Germania). În acest tip de republică, președintele răspunde în fața Parlamentului și are atribuții mai mult formale, intervenind în viața politică foarte rar, cum ar fi în cazul schimbării Guvernului, rolul său fiind mai mult de reprezentare națională.

Diferența dintre cele două regimuri politice nu constă numai în modul de desemnare a președintelui, ci și în raportul dintre puteri. În republicile parlamentare, Guvernul, deși

<sup>1</sup> D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 30-33.

<sup>2</sup> I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur, *op. cit.*, p. 188.

<sup>3</sup> I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. I, ediție revizuită pentru uzul studenților, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, p. 167.

<sup>4</sup> A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 293.

numit de președinte, este responsabil în fața Parlamentului, în timp ce, în republicile prezidențiale, nu există un șef de Guvern, această funcție revenind șefului statului, și deci, nici răspundere guvernamentală în fața Parlamentului.

Din împletirea unei trăsături esențiale a regimului politic prezidențial – alegerea directă a șefului statului – cu răspunderea politică a Guvernului față de Parlament – caracteristică regimului politic parlamentar – a rezultat modelul *republicii semi-prezidențiale* (exemplul tipic Franța).

În unele din aceste țări, rolul președintelui republicii este important, în special în Franța, unde el numește pe prim-ministru fără a avea în mod necesar acordul camerelor legiuitoare, prezidează Consiliul de Miniștri, semnează actele adoptate de acesta, dizolvă adunărilor legiuitoare, după consultarea prim-ministrului și a președinților Camerelor Parlamentare etc.

Regimul politic *de adunare* este specific Elveției, unde funcționează un Consiliu Federal format din 7 miniștri, prezidat de unul dintre ei, care este ales pe o perioadă de un an ca președinte al Confederației.

În România, șeful statului este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, în două tururi de scrutin, însă rolul politic al acestuia este mult diminuat, toate atribuțiile sale majore fiind supuse unui sistem de îngrădiri și condiționări, specific regimurilor parlamentare, uneori chiar mai excesiv.

În literatura de specialitate<sup>1</sup> s-a arătat că experiența dobândită în perioada dictaturii a îndemnat la un exces de precauții pentru evitarea concentrării puterii în persoana șefului statului. În acest scop, s-a manifestat grija de a *diminua cât mai mult competențele Președintelui României*, „greutatea” *influenței politice a acestuia*, rezultând un regim mixt, în care *balanța este înclinată în favoarea Parlamentului*.

În conformitate cu reglementările constituționale, regimul politic românesc poate fi caracterizat ca un *regim semi-prezidențial „atenuat”* sau „*parlamentarizat*”, în sensul sporirii aportului celorlalți factori de putere, în principal, al Parlamentului în viața politică a țării<sup>2</sup>.

Potrivit unei opinii<sup>3</sup> din literatura de specialitate, la care achiesăm, considerentele de ordin constituțional care definesc regimul semi-prezidențial din România sunt:

- a) Președintele și Parlamentul se aleg prin vot universal;
- b) Dreptul Președintelui de a dizolva Parlamentul se poate exercita numai cu respectarea unor condiții;
- c) Parlamentul are dreptul de a trage la răspundere politică Președintele României, în sensul că poate recurge la suspendarea acestuia din funcție, care se finalizează cu organizarea unui referendum pentru demiterea Președintelui;
- d) Parlamentul poate hotărî punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare;
- e) Președintele poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la problemele de interes național numai după consultarea Parlamentului;

---

<sup>1</sup> D. Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 107; G. Vrabie, *Organizarea politico-etatică a României*, vol. II, ed. a IV-a revăzută și adăugită, cu participarea lui Marius Bălan, Institutul European, Iași, 2004, p. 169 și urm.

<sup>2</sup> M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan și colectivul, *op. cit.*, p. 184.

<sup>3</sup> A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, p. 295-298.