

Cuprins

Secretarul unităților administrativ – teritoriale – stâlpul legalității în administrația locală.....	5
Importanța lucrării	7

Partea I

FUNDAMENTĂRI CONCEPTUALE ȘI EVOLUȚIA LEGISLATIVĂ A FUNCȚIEI DE SECRETAR AL UNITĂȚII ADMINISTRATIV-TERITORIALE	13
--	-----------

Capitolul I

Delimitări conceptuale	15
-------------------------------------	-----------

Capitolul II

Evoluția reglementărilor privind secretarul unității administrativ-teritoriale în legislația românească	18
--	-----------

Secțiunea 1

<i>Evoluția istorică a funcției de secretar în perioada de până la 1947</i>	<i>18</i>
---	-----------

Subsecțiunea 1.1. Evoluția istorică a funcției de secretar în perioada de până la 1864.....	19
---	----

Subsecțiunea 1.2. Evoluția istorică a funcției de secretar în perioada 1864-1866	23
--	----

Subsecțiunea 1.3. Evoluția istorică a funcției de secretar în perioada 1866-1918	28
--	----

Subsecțiunea 1.4. Evoluția istorică a funcției de secretar în perioada 1918-1938	32
--	----

Subsecțiunea 1.5. Evoluția istorică a funcției de secretar în perioada 1938-1947.....	41
---	----

Secțiunea 2

<i>Evoluția istorică a funcției de secretar în perioada 1947-1989</i>	<i>46</i>
---	-----------

Secțiunea 3

<i>Evoluția istorică a funcției de secretar în perioada de după anul 1989</i>	<i>65</i>
---	-----------

Subsecțiunea 3.1. Evoluția istorică a funcției de secretar în perioada 1990-2001.....	65
---	----

Subsecțiunea 3.2. Evoluția istorică a funcției de secretar în perioada 2001-2013	75
--	----

Capitolul III

Locul și rolul secretarului unității administrativ-teritoriale în actualul sistem constituțional și legal	84
--	-----------

Partea a II-a**SECRETARUL UNITĂȚII ADMINISTRATIV-TERITORIALE****ÎN SISTEMUL DE DREPT ACTUAL ÎN ROMÂNIA89****Capitolul I****Carierea secretarului unității administrativ-teritoriale91***Secțiunea 1**Carierea în funcția publică91**Secțiunea 2**Recrutarea secretarului unității administrativ-teritoriale95**Secțiunea 3**Numirea în funcție a secretarului unității administrativ-teritoriale106**Secțiunea 4**Promovarea și evaluarea performanțelor profesionale
ale secretarului unității administrativ-teritoriale 110**Secțiunea 5**Perfecționarea profesională a secretarului unității
administrativ-teritoriale116**Secțiunea 6**Modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu ale
secretarului unității administrativ-teritoriale119***Capitolul II****Atribuțiile secretarului unității administrativ-teritoriale 128***Secțiunea 1**Atribuțiile principale ale secretarului unității administrativ-teritoriale
prevăzute de Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală128**Secțiunea 2**Atribuțiile secretarului unității administrativ-teritoriale
stabilite prin legi speciale 142**Subsecțiunea 2.1. Protecția copilului și asistența socială 142**Subsecțiunea 2.2 Regimul autorizării construcțiilor.....147**Subsecțiunea 2.3. Cadastrul și regimul proprietăților 152**Subsecțiunea 2.4. Registrul agricol154**Subsecțiunea 2.5. Vânzarea spațiilor cu altă destinație 155**Subsecțiunea 2.6. Actele de stare civilă..... 156**Subsecțiunea 2.7. Procesul electoral157**Subsecțiunea 2.8. Alte domenii de activitate 160***Capitolul III****Drepturile, îndatoririle și răspunderea secretarului unității****administrativ-teritoriale 164**

<i>Secțiunea 1</i>	
<i>Drepturi ale secretarului unității administrativ-teritoriale</i>	164
Subsecțiunea 1.1. Drepturi ale funcționarilor publici	164
Subsecțiunea 1.2. Particularități ale drepturilor secretarului unității dministrativ-teritoriale	180
<i>Secțiunea 2</i>	
<i>Îndatoriri ale secretarului unității administrativ-teritoriale</i>	189
Subsecțiunea 2.1. Îndatoriri ale funcționarilor publici	189
Subsecțiunea 2.2. Îndatoriri ale secretarului unității administrativ-teritoriale	199
<i>Secțiunea 3</i>	
<i>Răspunderea secretarului unității administrativ-teritoriale</i>	203

Capitolul IV

Raporturile secretarului unității administrativ-teritoriale cu autoritățile publice de la nivel local și central	219
---	-----

<i>Secțiunea 1</i>	
<i>Raporturile secretarului unității administrativ-teritoriale cu autoritățile autonome locale</i>	219
Subsecțiunea 1.1. Primarul – Autoritate executivă a administrației publice locale	219
Subsecțiunea 1.2. Secretarul – instrumentul principal al aparatului de specialitate al primarului	223
Subsecțiunea 1.3. Consiliul Local/Consiliul județean – Autoritate deliberativă a administrației publice locale	226
Subsecțiunea 1.4. Secretarul unității administrativ-teritoriale, manager sau subaltern al consiliului local/județean	234
<i>Secțiunea 2</i>	
<i>Raporturile secretarului unității administrativ-teritoriale cu prefectul</i> ...	237
Subsecțiunea 2.1. Instituția Prefectului	237
Subsecțiunea 2.2. Raporturile secretarului unității administrativ- teritoriale cu Prefectul	245
Subsecțiunea 2.3. Instituția tutelei administrative	250
Subsecțiunea 2.4. Controlul de legalitate asupra actelor administrative	257
<i>Secțiunea 3</i>	
<i>Raporturile dintre politic și juridic în activitatea secretarului unității administrativ-teritoriale, soluții de mediere a acestora</i>	270
<i>Secțiunea 4</i>	
<i>Secretarul – Motorul sau frâna legală în administrația publică locală?</i>	288

Partea a III-a

ASPECTE DE DREPT COMPARAT PRIVIND FUNCȚIA DE SECRETAR AL UNITĂȚII ADMINISTRATIV-TERITORIALE ÎN 7 STATE MEMBRE ALE UNIUNII EUROPENE ȘI ÎN REPUBLICA MOLDOVA293

Capitolul I

Statutul juridic al secretarului unității administrativ-teritoriale în Finlanda, Franța, Grecia, Italia295

Secțiunea 1

Secretarul unității administrativ-teritoriale în Finlanda295

Secțiunea 2

Secretarul unității administrativ-teritoriale în FRANȚA296

Secțiunea 3

Secretarul unității administrativ-teritoriale în GRECIA.....304

Secțiunea 4

Secretarul unității administrativ-teritoriale în Italia308

Capitolul II

Statutul juridic al secretarului unității administrativ-teritorial în Belgia, Olanda, Spania316

Secțiunea 1

Secretarul unității administrativ-teritoriale în Belgia.....316

Secțiunea 2

Secretarul unității administrativ-teritoriale în Olanda322

Secțiunea 3

Secretarul unității administrativ-teritoriale în Spania323

Capitolul III

Statutul juridic al secretarului unității administrativ-teritoriale în Republica Moldova327

Capitolul IV

Locul, rolul și importanța funcției de secretar al unității administrativ-teritoriale în 7 state membre ale Uniunii Europene și în Republica Moldova332

CONCLUZII ȘI PROPUNERI DE LEGE FERENDA. SPRE UN STATUT AL SECRETARULUI UNITĂȚII ADMINISTRATIV-TERITORIALE334

Secțiunea 1

Considerații generale334

Secțiunea 2

Proiect de Statut al secretarului unității administrativ-teritoriale337

Anexa nr. 1 la Proiect	349
Anexa nr. 2 la Proiect	350
Anexa nr. 3 la Proiect	351
Bibliografie	352



Secretarul unităților administrativ – teritoriale – stâlpul legalității în administrația locală

Lucrarea pe care o prefațăm, elaborată în cadrul activității doctorale, sub coordonarea noastră, de doamna Cristina Feurdean, este consacrată unei instituții căreia autoarea i-a consacrat cea mai mare parte din viața sa profesională.

Una din funcțiile publice cele mai fascinante prin rol, semnificație și statut este, neîndoind, secretarul din administrația publică locală. El s-a aflat neîntrerupt în administrația publică a unităților administrativ-teritoriale de bază și intermediare, indiferent ce denumire au purtat acestea, de la Domnitorul Alexandru Ioan Cuza formatorul și reformatorul statului național modern român. Și, mai ales, făuritorul de instituții, la nivel central și local și de reglementări, care au așezat România între națiunile moderne ale Europei. Multă vreme el a purtat și numele de *notar*, care a fost inspirat, suntem siguri, nu doar de atribuțiile specifice notarilor, pe care le exercita, ci și pentru că notarul era perceput ca un simbol al legalității, ca „om al legii”.

În perioada regimului totalitar s-a numit *secretar de comitet executiv* (la județe și municipii) sau *de birou executiv* (la comune și orașe), după 1990 a fost evocat mai întâi prin denumirea de *secretar de consiliu local*, care s-a transformat, ulterior, în *secretar al unității administrativ-teritoriale*. Am îmbrățișat cu mult *entuziasm* această transformare, pentru că noua titulatură reflecta în cea mai mare, profundă și fidelă măsură, ce reprezintă titularul său: secretar al uneia dintre unitățile administrative recunoscute în sistemul constituțional actual. El nu este nici *secretarul consiliului local*, nici, Doamne ferește, *secretarul primarului*, chiar dacă, în practică, este tratat cam în acest fel, este *secretarul comunei, orașului (municipiului) sau al județului*.

Codul administrativ, recent adoptat de Parlament¹, merge și mai departe, și îl numește *secretar general*, denumire care urmează să se regăsească², fără deosebire, în toate unitățile administrativ-teritoriale. Credem că este o formulă care va consolida percepția publică despre semnificația secretarului de unitate administrativ-teritorială, deși există dispoziții care ne și îngrijorează, cum ar fi, spre pildă, faptul că art. 242-243 din Codul administrativ care îi reglementează statutul nu mai prevăd interdicția ca el să facă parte dintr-un partid politic. Credem că era una dintre cele mai proteguitoare elemente ale funcției, care l-a

¹ Codul administrativ a fost adoptat de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, în ședința sa din 9 iulie 2018.

² Codul administrativ nu a fost încă promulgat, el se află în faza de control prealabil al constituționalității sale.

apărat pe acesta, din 1990 încoace, care i-a asigurat o stabilitate mai greu tangibilă, în beneficiul administrației publice locale. Rămâne ca viitorul să confirme sau nu temerea noastră.

Preocuparea Cristinei Feurdean pentru statutul secretarului din administrația publică locală este fundamentată, cum am anticipat deja, pe realitatea că i-a consacrat acestei funcții o parte consistentă a destinului său profesional. Este neîndoielnic că acela care exercită efectiv o anumită activitate, profesiune, este cel mai în măsură să o înțeleagă, să o analizeze, să facă judecăți de valoare, să se încumete să contureze posibile soluții pentru devenirea viitoare a instituției respective. Acest adevăr este probat, cu „*asupra de măsură*”, vorba unui prieten scriitor, de lucrarea pe care o prezentăm, pentru a deschide „*cetitorului, pohta de a se înfrupta din carte*”, ca să ne exprimăm în dulcele grai arhaic românesc. Îl încurajăm să o facă fără temere, convinși fiind că va avea multe de aflat. Și, de ce nu, chiar de învățat. De înțeles, pentru a nu se mai confunda, mai ales de către decidenții politici, această funcție cu cea de *secretar al primarului*, cel mai adesea. De aceea, ne-am bucura ca și ei să o facă și, în primul rând, personalul din administrația publică locală, aleșii locali, dar și funcționarii din aparatul de lucru al primarului sau al consiliului județean, pentru a realiza o mai înțeleaptă așezare a raporturilor din interiorul unui organ al administrației publice locale.

Nutrim nădejdea că funcția de *secretar general*, cum a denumește în prezent Codul administrativ, are și va continua să mențină un rol deosebit pentru modul în care se desfășurează administrația în teritoriu. El este un prim „*filtru*” al legalității la nivelul acestei administrații. În cursurile pe care le-am susținut în iunie 2018 la Universitatea din Lille am prezentat și această funcție publică de conducere și mărturisim că a stârnit un interes deosebit. S-a apreciat existența ei și s-a considerat un exemplu demn de urmat.

Sunt doar câteva dintre argumentele care ne determină să exprimăm satisfacția apariției unei lucrări care îi este consacrată și să o recomandăm cu căldură tuturor destinatarilor pe care i-am menționat. Și nu numai lor. Tuturor celor interesați de mecanismele administrației publice.

Prof. univ. dr. Virginia Vedinaș

Importanța lucrării

Cunoașterea științifică a unei materii presupune, după cum este unanim admis, identificarea noțiunilor, astfel încât, prin intermediul acestor noțiuni, să se dezvăluie esența fenomenului cercetat. Fiecare noțiune presupune identificarea unor note dominante ale conținutului său, care se ordonează logic, după regula *gen proxim, diferența specifică*, delimitând astfel, în planul gândirii abstracte, nu numai granițele fenomenului, procesului pe care-l evocă, dar însăși esența acestuia. Cunoașterea științifică nu este altceva, într-o formulare cu o notă metaforică, decât un permanent proces de perfecționare a limbajului, spre a evoca esențe, mereu mai profunde¹.

Nu este lipsită de importanță constatarea, general acceptată, potrivit căreia autoritățile administrative și serviciile publice din administrație reclamă, mai degrabă, un deficit de juriști și nu de manageri, în timp ce aceștia își fixează drept obiectiv al reformei introducerea unor tehnici și a unei culturi juridico-administrative extrem de deficitare în peisajul administrativ actual. În raportul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, pe anul 2003, se arăta: „Structura pe profesii a funcționarilor publici reflectă o polarizare evidentă în jurul profesiilor de *economist* (17.537) și *inginer* (18.816), în defavoarea *funcționarilor publici cu pregătire în administrația publică* (407), *științe juridice* (4.268) sau *sociologie și psihologie* (223). Cauzele care pot fi avute în vedere sunt *concurența sistemului privat*, mult mai motivant (în domeniul financiar bancar, un consilier juridic cu o vechime de 1 an are un venit lunar brut de aproximativ 12.250.000 lei, pe când un consilier juridic din aparatul propriu al unui minister, cu aceeași vechime, are un salariu de 3.900.000 lei); *concurența altor sectoare ale sistemului public* (organele judecătorești, Curtea de Conturi)”. Având în vedere natura activităților desfășurate de funcționarii publici, precum și preponderența specializărilor tehnice, este necesară stabilirea unui echilibru între profesiile menționate anterior, prin atragerea juriștilor, statisticienilor, sociologilor și a altor specialiști, în scopul realizării competențelor generale și/sau specifice stabilite de lege pentru autoritățile și instituțiile publice”².

Această viziune nu reprezintă o noutate în administrația publică din România. În viziunea unui autor interbelic cele două mijloace, fără de care nu se putea concepe acțiunea administrativă, erau *personalul administrativ și finanțele*. O opinie recentă³ însă, apreciază cele două coordonate primordiale ale

¹ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4 a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 3.

² A. Iorgovan, *Drept administrativ. Tratat elementar I*, Ed. Hercules, 1998, p. IV.

³ V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a III-a, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 7.

administrației publice ca fiind calitatea actului de administrare și cea a calității personalului administrativ¹.

Adevărata reformă administrativă poate fi realizată doar cu funcționari publici bine pregătiți atât teoretic, cât și practic, capabili să aplice o lege, deoarece, așa cum susținea Bismark, **o administrație merge mai bine când are legi rele și funcționari buni, decât atunci când are legi bune și funcționari răi.** „*Fără un organ tehnic pe care să se reazeme administrația noastră, nu vom putea construi o administrație sănătoasă*”, constata și Mihai Antonescu².

Unul din drepturile fundamentale înscris și în Tratatul instituind o Constituție pentru Europa este **dreptul la o bună administrare**. Ale cărui efecte pozitive trebuie să fie resimțite și de către cetățenii români. „*Calitatea actului de administrare va trebui să crească*”³.

Într-un asemenea context, trecerea în revistă a instituțiilor, pârghiilor, mecanismelor și aspectelor practice ale administrației publice românești în diversele lor ipostaze de-a lungul istoriei poate crea o imagine clară asupra scopului administrației publice contemporane din România, poate stabili importanța unei dezvoltări organice în materie instituțională, precum și necesitatea valorificării tradiției în materie. O asemenea abordare poate stabili, pentru cei interesați, în ce măsură se oferă astăzi românilor o administrație publică eficientă sub aspect instituțional și funcțional.

Pe de altă parte, administrația publică, prin menirea ei, trebuie să fie permanent conectată la transformările socio-economice și politice dintr-o societate și, prin aceasta, permanent pregătită pentru reevaluarea și restructurarea componentelor și chiar a principiilor sale generale de organizare și funcționare. De aceea, se poate spune, fără a absolutiza, că administrația publică are rolul de a satisface interesele publice prin cele mai utile, rapide, eficiente și noi mecanisme, pârghii, instituții sau principii, ceea ce nu exclude necesitatea îmbunătățirii acestora în mod frecvent. Legislația aplicată administrației publice trebuie să fie în continuă mișcare și implică o permanentă căutare a calității actului de administrație. Din această perspectivă pragmatică, orice alte valori se relativizează. Apelul la tradiție se poate face doar dacă este necesar scopului amintit, iar eventuala xenofobie juridică este lipsită de sens în condițiile în care soluțiile juridice de import se pot așeza în slujba acelorași scopuri⁴.

¹ „*Când spun calitatea personalului administrativ am în vedere atât dimensiunea profesională cât și dimensiunea deontologică. Ambele lasă foarte mult de dorit. Amândouă dau bătaie de cap cetățeanului, în raporturile lui cu administrația, de la funcționarii publici la demnitari, de la nivelul local la cel central.*” (V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 7).

² M. Guțan, *Istoria administrației publice locale în statul român modern*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 372.

³ V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 8.

⁴ M. Guțan, *op. cit.*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, 2008, p. 2.

Viziunea pragmatică, exclusiv sincronică, axată pe o permanentă jonglare cu instituțiile juridice ce creionează administrația publică în ansamblul ei, este amenințată, pe de o parte, de pericolul importului juridic irațional. În ambele cazuri, se poate neglija flagrant capacitatea corpului de funcționari de a răspunde competent și eficient la transformările instituționale, proiectate în actul normativ abstract. E adevărat, totodată, că o construcție legislativă nu se realizează în funcție de capacitatea de „absorbție” a acesteia în procesul de aplicare și realizare a dreptului. Dar o construcție legislativă ar trebui să fie interesată de detectarea și eliminarea piedicilor care ar putea face din acest proces un insucces¹.

Este unanim recunoscut astăzi faptul că, în **spatele autorităților administrative, al serviciilor publice, stau acei oameni a căror totalitate formează corpul funcționarilor publici**. Datorită factorului uman, dincolo de litera rece a legii, dincolo de procedurile și pârghiile legale, există practici și mentalități specifice care pot condiționa negativ, uneori până la disoluție, procesul de aplicare și realizare a legii. Istoria administrației publice românești stă mărturie acestei realități. Din momentul edificării administrației publice moderne și al apariției funcționarului public modern în secolul al XVIII-lea, funcționarea deficitară a vieții administrative românești s-a datorat în mai mică măsură legislației lacunare sau prost concepute și în mai mare măsură neînțelegerii noilor instituții importante. Eșecul reformelor s-a datorat, cel mai adesea, lipsei de experiență și de profesionalism a funcționarilor publici, instabilității în funcție, nepotismului și aservirii politicii de partid a acestora, dezinteresului pentru actul administrativ dobândit în goana pentru venituri extra-salariale, parvenitismului social și traficului de influență².

Această realitate dezvăluită de istorie ar trebui să pună pe gânduri pe reformatorul administrației publice românești contemporane. Orice reformă instituțională riscă să rămână un simplu demers formal, de suprafață, în România, în absența unei evaluări concrete a determinismului existent între mentalitățile mai puțin bune ale corpului de funcționari și lipsa de eficiență a administrației publice românești de astăzi. În acest mod se poate dovedi importanța istoriei administrației publice românești cel mai bine. Studiul tradițiilor instituționale este important, însă nu și esențial, în condițiile în care nu orice este tradițional este și eficient într-un nou context socio-politic și economic. Studiul mentalităților corpului funcționarilor publici manifestate în viața administrativă concretă de-a lungul secolelor poate fi însă extrem de util, cel puțin pentru relevarea modului în care orice reformă a avut șanse de reușită în România. O astfel de analiză

¹ M. Guțan, *Istoria administrației publice locale în statul român modern*, Ed. All Beck, București, ed. a 2-a, p. 2.

² M. Guțan, 2004, *op. cit.*, p. 2.

instituțional-funcțională conduce la o serie de răspunsuri ale insucceselor de astăzi ale administrației publice românești¹.

Pornind de la apariția funcției de secretar în sistemul de drept românesc, dar și comparând instituția secretarului din legislația românească cu instituția secretarului în țările membre ale U.E., prezenta lucrare își propune să desprindă din cadrul legislației românești evoluția parcursă de această funcție prea des confundată, indiferent de segmentul temporal studiat, cu altele, nu neapărat mai puțin importante, ceea ce a creat o imagine eronată în ceea ce privește atribuțiile acestei funcții. Cu intenția expresă de a elabora un proiect de Statut al Secretarului Unității Administrativ – Teritoriale și nu un tratat în domeniu, spre a atinge țelul propus, cercetările parcurg, pe de o parte, întreg itinerariul legislativ românesc, începând de la primele legi clare în ceea ce privește materialul studiat, respectiv L. nr. 394 pentru comunele urbane și rurale din martie/aprilie 1864² și L. nr. 396 pentru înființarea consiliilor județene³ din martie/aprilie 1864, până în zilele noastre, respectiv a administrației publice locale nr. 215/2001⁴, iar pe de altă parte compară instituția din administrația actuală cu cele similare din unele state membre ale Uniunii Europene și din Republica Moldova.

Un loc aparte ocupă în această lucrare prezentarea atribuțiilor stabilite de legiuitor în legislația specială în ceea ce privește activitatea secretarului, atribuții care lasă loc de interpretări variate din partea practicienilor, mergând până la delegări aberante (ca să nu spunem abuzive) de astfel de atribuții.

Deși nu preluăm *ad literam* ideea regretatului profesor Antonie Iorgovan, potrivit căruia „secretarului biroului executiv al consiliilor populare trebuie să i se acorde o importanță cel puțin egală cu cea a primarului”, folosim totuși ideea în argumentarea importanței analizei acestei funcții. Or, dacă domnia sa a formulat această idee la nivelul anului 1986, pornind de la menirea secretarului, respectiv fundamentarea pe criterii științifice și „*îmbrăcarea hainei juridice*” a hotărârilor consiliilor populare sau, după caz, a deciziilor comitetelor (birourilor) executive, în condițiile în care la nivelul administrației publice locale se lucra cu aproximativ o sută de funcționari, exemplul concret fiind Sectorul 5 București, cu atât mai importantă este lucrarea de față după anul 2000, când, urmare a preluării a numeroase alte instituții în subordine, secretarul coordonează sau conduce câteva sute de funcționari publici în exclusivitate.

Pe de altă parte, orice lucrare care își propune analiza unei instituții în vederea îmbunătățirii cadrului normativ al acesteia, în mod obligatoriu pornește de la parcurgerea și a tuturor aspectelor de natură evolutiv istorică ale acestei

¹ M. Guțan, *op. cit.*, ed. a 2-a, p. 2.

² Publicată în M. Of. din 31. 03. 1864.

³ Publicată în M. Of. din 31. 03. 1864.

⁴ Publicată în M. Of. nr. 204/23. 04. 2001 și republicată în M. Of. nr. 123/20. 02. 2007

instituții, analiză care permite evidențierea aspectelor pozitive, dar, mai ales, a greșelilor înaintașilor, în scopul evitării acestora.

Nu este de neglijat nici importanța și rolul secretarului în ceea ce privește relațiile cu celelalte autorități ale administrației publice locale, dar și centrale, după cum, ca și concluzie a cercetărilor efectuate în cuprinsul lucrării, de profesionalismul, integritatea și calitățile de bun conducător, dar, mai ales, mediator, al secretarului unității administrativ-teritoriale depinde, fără falsă modestie, buna activitate și, mai ales, legalitatea activității desfășurate de autoritățile administrației publice locale, fie ele executive sau deliberative.

Lucrarea de față își propune să analizeze una dintre instituțiile specifice și tradiționale ale administrației publice locale, **secretarul unității administrativ teritoriale**, analizând atât **aspectele evolutiv-istorice, elemente de drept comparat** privind această funcție publică, **statutul juridic actual în legislația națională**, dar și formularea de *propuneri de lege ferenda* pentru îmbunătățirea activității secretarului unității administrativ teritoriale.

Pornind de la analiza prevederilor art. 6¹ din L. nr. 215/2001 privind administrația publică locală², prezenta lucrare analizează raporturile secretarului unității administrativ-teritoriale cu toate autoritățile administrației publice locale – deliberative: consiliile locale și consiliile județene, dar și executive: primarul și președintele consiliului județean, precum și raporturile secretarului unității administrativ-teritoriale cu prefectul.

Și, dacă legiuitorul a stabilit că raporturile dintre autoritățile administrației publice locale se bazează pe principiul *autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregii colectivități*, vom demonstra, prin cercetările efectuate, **că aceleași principii trebuie să guverneze și raporturile secretarului unității administrativ-teritoriale**, deși, nu este definit ca fiind autoritate a administrației publice locale, **cu autoritățile administrației publice locale, precum și cu cele de la nivel central**.

Analiza pe scurt a atribuțiilor fiecărei autorități în parte, dar și a relațiilor de serviciu cu secretarul unității administrativ-teritoriale, va evidenția atât **complexitatea activităților secretarului unității administrativ-teritoriale**, dar, mai ales, **responsabilitatea cu care legiuitorul a încărcat un funcționar**

¹„(1) Raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune, orașe și municipii și autoritățile administrației publice de la nivel județean se bazează pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregului județ.

(2) În relațiile dintre autoritățile administrației publice locale și consiliul județean, pe de o parte, precum și între consiliul local și primar, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare”.

² L. nr. 215/2001 a fost publicată în M. Of. al României, Partea I, și republicată, în urma modificărilor suferite prin L. nr. 286/2006, în M. Of. nr. 123 din 20. 02. 2007.

public, uitând uneori să-i asigure cadrul legal, practic instrumentele necesare desfășurării în condiții optime a acestei activități.

Urmare a analizării tuturor acestor aspecte, pornind de la importanța administrației publice locale, ideea profesorului Paul Negulescu, care aprecia că „*este incontestabil ca instituțiile municipale joacă un rol foarte important în destinele unei țări*”, influența lor se resimte asupra bunei stări generale și chiar a vieții politice. În organizarea vieții locale, acest principiu este cel mai ușor de dovedit ca oriunde: „când în orașul său, cetățeanul constată că legalitatea domină, când instituțiile locale se bucură de cea mai mare libertate, desigur că se naște într-însul spiritul de independență și de demnitate”¹ fiind de mare actualitate.

Ca și propunere de *lege ferenda*, **o mai bună reglementare, în plan legislativ, a raporturilor secretarului unității administrativ-teritoriale cu autoritățile administrației publice locale și centrale ar fi mai mult decât bine venită**, începând cu **reglementarea expresă și obiectivă**, fără a lăsa loc unor interpretări, a raporturilor de serviciu ale secretarului, **însurarea tuturor atribuțiilor acestuia într-un singur act normativ**, eventual un **Statut al secretarului unității administrativ-teritoriale și, bineînțeles, includerea acestei funcții în mod distinct atât în nomenclatorul meseriilor, cât și în legea salarizării**.

În elaborarea prezentei teze am valorificat, pe lângă literatura de specialitate, legislația și jurisprudența instanțelor judecătorești, precum și activitatea desfășurată în calitate de secretar al unei subunități administrativ-teritoriale.

Mulțumesc pentru sprijinul acordat în elaborarea prezentei lucrări și pentru parcursul întregii mele pregătiri doctorale doamnei profesor Verginia Vedinaș, conducătorul meu științific, de a cărei îndrumare am beneficiat mereu, care m-a ajutat.

Mulțumesc, în egală măsură, profesorilor din cadrul Departamentului de Drept Public al Facultății de Drept care, în calitate de membri în comisiile pentru susținerea referatelor și rapoartelor de cercetare, m-au sprijinit prin observațiile și sfaturile domniilor lor.

Mulțumesc domnilor profesori, membri ai comisiei de susținere a prezentei teze pentru modul în care au analizat și evaluat rezultatul, demersul meu de cercetare doctorală concretizat în prezenta lucrare.

¹ Corneliu Manda, Cezar Corneliu Manda, *Administrația publică din România*, Ed. Lumina Lex, 1999, p. 79.

Partea I

**FUNDAMENTĂRI CONCEPTUALE
ȘI EVOLUȚIA LEGISLATIVĂ A FUNCȚIEI
DE SECRETAR AL UNITĂȚII
ADMINISTRATIV-TERITORIALE**

Delimitări conceptuale

În dreptul administrativ, valoarea de noțiune centrală are noțiunea de **administrație publică**, care a fost amplu și diferit analizată, atât în literatura juridică interbelică, cât și în cea de după cel de-al doilea război mondial. Uneori, sfera administrației publice s-a identificat cu sfera administrației de stat, alteori administrația realizată de organisme statale era privită doar ca o dimensiune a administrației publice, făcându-se **distincția între administrația publică de stat și administrația publică a comunităților locale**. Apoi, administrația de stat, în unele perioade legislative, s-a identificat cu activitatea organelor administrației de stat, iar în alte perioade legislative, de regulă după adoptarea de noi Constituții, s-a extins și la activitatea altor organe de stat. Exemplul cel mai elocvent în această privință ni-l oferă actualul art. 52¹ din Constituția României², care admite existența actului administrativ în cazul oricărei autorități publice, viziune împărtășită și de art. 126 alin. (6) din legea fundamentală³.

Delimitarea conținutului și sferei acestei noțiuni are nu numai o **importanță teoretică**, ci și una **practică, privind sfera dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică, pe de o parte, respectiv sfera contenciosului administrativ**, pe de altă parte. Cum, în știința dreptului nu se poate face abstracție de dreptul pozitiv, este de la sine înțeles că delimitarea conținutului și sferei noțiunii de administrație publică presupune o operație de explicare a reglementărilor juridice în vigoare, prin raportare la ceea ce am putea denumi constante ale doctrinei într-un sistem democratic⁴.

Secretarul comunei, orașului, municipiului, județului și al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiilor este **funcționar public de conducere, cu studii superioare juridice sau administrative, care se bucură de stabilitate în funcție**⁵.

Consiliile locale sunt autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe și municipii, ca autorități deliberative⁶.

¹ Fost art. 48 înainte de revizuirea Constituției.

² Publicată în M. Of. nr. 233 din 21/11/1991 și publicată în M. Of. nr. 767 din 31/10/2003 în urma modificărilor și completărilor prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, publicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003.

³ Acest articol a fost introdus în Constituție prin L. nr. 429/2003 de revizuire, publicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003.

⁴ A. Iorgovan, *Drept administrativ. Tratat elementar I*, Ed. Hercules, 1998, p. 2.

⁵ Art. 116 alin. (1) din L. nr. 215/2001 privind administrația publică locală.

⁶ Art. 23 din L. nr. 215/2001 privind administrația publică locală.