

Inv. A. 13.619

Inseum de describta stima
Aurel Onciul

Dreptul administrativ român,

prelucrat sistematic

de

A u r e l O n c i u l.

Partea generală.



**Donațiunea
N. MANDREA**

Viena.

Editura autorului.

1900.

BUCURESTI

32860953

1956

1961

feil4/02

B.C.U. Bucuresti



C36278

Prefață.

Formarea constituției fiind finită în punctele principale, evoluțiunea ulterioară a statului, precum alocuirea, așa și în România, se concentrează în administrație. Mai toate legile deceniilor din urmă sînt de natură administrativă. Administrația își largesc mereu terenul și pătrunde tot mai adânc în raporturile cetățenilor, încât deja astăzi joacă rolul de căpetenie în viața statului și se impune atenției generale. Pe când, până nu demult, eră de ajuns, a fi orientat asupra constituției, în present, pentru a puté conlucrá cu folos la afacerile publice, este indispensabil, a cunoasce exact problemele și mijloacele administrative. Studiul lor este îndeosebí indicat în momentul de față, în care, dacă nu înșeală semnele, România se află în ajunul reformei atît de necesare a administrației sale insuficiente. Ca aceasta să succeadă, este de neapărată trebuință, a cunoasce mai ântâiú temeinic starea actuală; căci rēul nu poate fi delăturat, până ce nu este pe deplin cunoscut.

Reflexiunea aceasta a dat ansă lucrării presente. Deși literatura română nu este stearpă pe terenul administrației, poședēnd opul valoros al profesorului Dissescu, totuși autorului nu i s'a părut superfluu un studiu paralel, făcut din alt punct de vedere, pentru că opul amintit, resultând din lecții universitare, acomodate recerințelor specifice ale studenților, cultivă în

prima linie teoria administrației, iar nu dreptul propriu; el, conform menirii sale, nu poate releva, decât ideile fundamentale ale diferitelor instituțiuni administrative și momentele cari au influențat formarea lor; analiza institutelor concrete însă nu încapă în cadrul lui, și din cauza aceasta, cu toate însușiile excelente, ce le poșede, el nu corespunde trebuințelor praxeii, care are lipsă tocmai de analiză. Nu reflexiunea, de ce institutul cutare s'a dezvoltat astfel, și care este rațiunea lui de a fi, ci mai vîrtos întrebarea, cum arată el în realitate, ce natură are și în ce mod funcționează, este de interes pentru praxă.

A analiză firea și structura instituțiunilor administrative și a servi praxa, mijlocindu-i în formă concisă toate rezultatele cercetării științifice, este scopul studiului de față. Materia lui vastă recere în interesul perspectivei adoptarea formei sistematice și implică necesitatea, de a împărți opul în mai multe volume. Volumele viitoare se vor ocupa cu partiile speciale ale dreptului administrativ; fascioara prezentă cuprinde partea generală, adică momentele comune tuturor instituțiunilor administrative.

Pe terenul dreptului civil, mai vechi și mai bine dezvoltat, partea generală este déjà prelucrată de jumătate de secol și a adus roade binecuvîntate acestui ram al științei; în dreptul administrativ însă, problema aceasta, deși se consideră de indispensabilă deslegarea ei, în urma marilor greutăți ce le întimpină, a ramas neresolvată chiar de literatura bogată francesă, germană și austriacă. Nu există, decât puține monografii asupra unor chestii speciale; teoria obiectelor și a factelor administrative însă sînt și astăzi materii virginales. Astfel autorul trebuie să calce căi încă nebătute.

Dificultăților ce rezultă dejă din lipsa totală a unui model li se adaugă și neîncunjurul silei, de a adună materialul necesar dintr'un noian de legi speciale, adese greu accesibile și de rînd de tehnică aproape rudimentară.

Deși consciu de greutățile acestea și de neajunsurile cari fatalmente trebuie să rezulte din ele, autorul totuși nu a putut să se sustragă sarcinii, de a schița partea generală a dreptului administrativ, pentru că aceasta formează temelia sistemului și premisa, fără de care este imposibilă pătrunderea științifică a întregii discipline. L'a adimenit și interesul reformei intenționate, pentru că nici una din celelalte partii ale dreptului administrativ nu arată așa de vederat lipsele concrete, ca partea generală cu orizontul ei larg. Autorului, studiind partea aceasta, i-au bătut curat la ochi actualele defecte organice ale administrației române. Dacă lucrării presente i-ar succede, ca tot așa de plastic, cum le-a vădut autorul, să scoată și ea la iveală defectele acestea și să contribue astfel cât de puțin la delăturarea lor și la întemeierea unei administrații demne de țeara românească, ea va fi avut succes mai mare, decât cela la care aspiră.

Br ü n n, de anul nou 1900.

Aurel Onciul.

Sumar.

Introducere.

Natura și sistemul dreptului administrativ român.

	Pag.
§ 1. Natura dreptului administrativ român	1
§ 2. Sistemul dreptului administrativ român	5

Capitolul I.

Normele.

§ 3. Legile	9
§ 4. Ordonanțele	13
§ 5. Normele autonome	17
§ 6. Critica și interpretarea normelor administrative	19
I. Critica	19
II. Interpretarea	19

Capitolul II.

Autoritățile.

§ 7. Aparatul administrativ	23
§ 8. Regele	27
§ 9. Administrația centrală	29
I. Atribuțiunile miniștrilor și ale ministerelor	29
II. Responsabilitatea miniștrilor	41
§ 10. Administrația generală în județe	45
I. Prefectul	45
II. Organele auxiliare (personalul prefecturii, subprefecții, organele sanitare, polițaii, gendarmeria rurală)	48

	Pag.
§ 11. Administrația generală în comune	55
I. Primarul	55
II. Organele auxiliare (personalul primăriei, comisiunile)	56
§ 12. Administrația teritorială specială	58
I. Administrația justiției	58
II. Administrația armatei	60
III. Administrația financiară	62
§ 13. Administrația autonomă	63
I. Județele	63
II. Comunele	68
III. Camerele de comerț	76
IV. Bursele	78
§ 14. Controlul administrației	78
I. Controlul parlamentar	78
II. Controlul bănesc (contabilitatea, curtea de conturi)	79
III. Controlul juridic	98

Capitolul III.

Subiectele.

§ 15. Persoanele fizice	103
I. Persoanele fizice în genere	103
II. Funcționarii	107
§ 16. Persoanele juridice	117
I. Persoanele juridice în genere	117
II. Societățile mutuale și comerciale	120

Capitolul IV.

Obiectele.

§ 17. Interesele	125
§ 18. Teritoriul și banii	133
I. Teritoriul	133
II. Banii	136

Capitolul V.

Factele.

§ 19. Actele autorităților	139
§ 20. Expropriarea	146
§ 21. Actele particulare și evenimentele	150
I. Actele particulare	150
II. Evenimentele și îndeosebi timpul	151

Capitolul VI.

Formele.

	Pag.
§ 22. Procedura administrativă	155
I. Natura procedurii administrative	155
II. Competența și conflictele de competență	156
III. Părțile interesate	158
IV. Constatarea faptelor	159
V. Dispozițiile autorităților	162
VI. Remediile	168
§ 23. Justiția administrativă	171
I. Natura justiției administrative	171
II. Organele ei (comisiunile de apel, curtea de conturi, judecătoriile)	171
§ 24. Execuțiunea administrativă	181
I. Natura execuțiunii și mijloacele ei	181
II. Mijloacele psihice	182
III. Mijloacele fizice (forța brachială, starea de asediu, sequestrarea averii)	183

Î n t r o d u c e r e.

Natura și sistemul dreptului administrativ român.

§ 1.

Natura dreptului administrativ român.

Dreptul administrativ român este totalitatea normelor ce regulează administrația în România, iar sub administrație se înțelege activitatea ce are de scop realizarea intereselor statului. Din cauza nexului intim ce există între administrație și stat, spre a pătrunde natura administrației și a dreptului administrativ, este de neapărată trebuință a determina mai întâi natura statului.

Cu determinarea statului s'a ocupat în prima linie filosofia de la Plato încoace. Multe și varii sînt definițiunile formulate de ea; tuturor le este însă comună tendența, de a deduce noțiunea statului din altă noțiune oare care, fie dreptul, fie sociabilitatea, binele comun, etica, logica etc. Față de rezultatele acestea ale speculațiunii teoretice, metoda empiric, aplicat în științele naturale, unde a produs roade atît de binecuvîntate, strabătînd în celelalte discipline pozitive, a arătat lesne, că statul nu este nici postulat juridic, nici institut social, nici formațiune etică, nici noțiune logică, ci ceva viu, ce există și din cauza aceasta nu are lipsă

de a fi dedus sau motivat, cum nu are lipsă omul, pe a căruia existență este întemeiat statul ¹⁾. Comunitatea oamenilor fiind o condiție absolută pentru evoluțiunea lor, ea nu se poate considera de eflux al unui conclud comun sau al unui contract social, ci există de sine. Adevărul acesta l'a simțit și Aristot, vorbind despre „ἕκὼν πολιτικὸν“. Dacă însă comunitatea este o astfel de ființă, ea nu poate constitui numai un fact sau o condițiune pentru persoanele individuale, ci, având același caracter, trebuie însași să fie individualitate. Astfel statul nu este alta, decât comunitatea unui complex de oameni conlocuitori, personificată într'o individualitate de ordine superioară ²⁾.

Ca fiecare individ, și statul se manifestă în lumea reală prin voință și faptă. Funcțiile acestea ale statului, conform principiului separării puterilor, profesat de Montesquieu ³⁾ și recipiat de Constituția română ⁴⁾, se îndeplinesc de organe diferite. Organul voinței este puterea legislativă, organe ale faptei, după cum aceasta se referă la interesele particulare sau la cele publice, sînt justiția și administrația. Ambele trebuie să se exercite prin persoane fizice, deoarece numai acestea pot acționa. Acționând în numele statului, persoanele respective ocupă o funcție analogă celeia a mandatarilor civili. Autorisarea ce rezultă din mandatul lor atîrnă de la cuprinsul mandatului.

Mandatul justiției constă în realizarea intereselor particulare. Deoarece interesele particulare, conform

¹⁾ Lorenz Stein, Die Lehre von der vollziehenden Gewalt, pag. 2—6.

²⁾ Dissescu, Cursul de drept public, II. p. 519, definesce statul: „Persoana politică a națiunii într'o țară determinată;“ vezi în privința aceasta și Lemayer, Apologetische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, in Grünhuts Zeitschrift, XXII, p. 377. ³⁾ Esprit des lois XI, 6. ⁴⁾ Titlul III.

naturii lor, sînt lăsate în grija particularilor, justiția nu are să gereze afacerile lor, ci este chemată numai a interveni, cînd se ivesce un conflict între diferitele interese opuse. Singura ei misiune este de a delătura conflictul existent, constatînd pe baza legilor dreptul concret și aducîndu-l la îndeplinire. Activitatea ei se reduce decî la simpla aplicare și executare a legilor.

Din contra administrația nu se poate mîrgini la singura constatare a stării legale; cognițiunea respectivă, care pentru justiție constituie scopul final, pentru administrație nu este, decît un act preparatoriu, după a căruia absolvare abia se îndeplinesce scopul principal al producerii unui efect real, menit a realisa un interes public. Impulsul, de a realisa interesul acesta, nu se dă administrației de cîtră particulari, pentru că interesele publice se urcă peste nivelul particular; administrația nu-l poate aștepta nici de la legislațiune, deoarece varietatea raporturilor publice face imposibilă intervenția corpurilor legiuitoare în fiecare cas concret; ea însași trebuie să și-l dea conform mandatului ei general, de a servi interesele publice. Procedînd însă în modul acesta, activitatea ei nu se restringe la simpla executare a unei voințe străine, ci recere voință proprie ¹⁾. Astfel administrația nu este numai roaba legislațiunii, mașina pentru aplicarea legilor, precum o pretinde vechia teorie constituțională, adoptată încâtva și de Constituția română, ci reprezintă o funcție specială a statului, echivalentă legiferării. Voința legislativă îi dă numai direcțiunea și-i defighe limitele, în cari are să se misce. În cadrul acesta, administrația dispune independent, fără a avé lipsă de autorisari prealabile

¹⁾ Berriat Saint Prix, 928, atribue administrației funcția de: émettre des volontés au nom de l'état.

ale legislațiunii. Ea trebuie să proceadă, chiar unde lipsesce orî ce vot al legislațiunii. Autorisarea ei este întemeiată pe dreptul primar, isvorit din obligațiunea ei generală, de a servi interesele publice.

Actele administrației, îndeplinite spre scopul acesta, se califică ba de politice, ba de administrative. Drept aceea și aparatul, care le îndeplinește, se numește ba guvern, ba administrație. Conform distingerii usitate în terminologia politică, și știința a încercat să afle oareș-care momente distinctive pentru fiecare din aceste categorii pretinse, indicând ca atare ba importanța afacerilor ¹⁾, ba materia lor ²⁾. În realitate termenii respectivî se referă la aceleași obiecte și caracterisează numai ambele fețe ale aceleiași lucru, privite din puncte opuse de vedere: Actul este politic, dacă se ia în vedere scopul la care tinde, dacă privirea se îndreaptă înainte, și administrativ, dacă se consideră fapta realizată, se caută deci înderept. În viața practică, momentul scopului nerelevându-se de rînd, de cât la afacerile mai importante, firesce că numai acestea se califică de politice.

Administrația este a statului, când se exercită de organe ale statului, și este autonomă, când se încredințează altor corporațiuni, formate în sinul statului.

Administrația statului se deosebesce în cea generală și cea specială, după cum se exercită de aparatul administrativ general sau de organe instituite pentru scopuri speciale. În urmă ea, conform intereselor cari le servește și cari se referă sau la comunitatea indivișilor sau la însași persoană a statului, și anume la raportul lui cu alte state, afirmarea lui prin forță și

¹⁾ Așă Dissescu, l. c. III, p. 791. ²⁾ Block, Dictionnaire de l'administration française, p. 7, Macarel, Cours de droit administratif, I, p. 12.

procurarea mijloacelor necesare, se distinge în administrația internă, cea externă, militară și financiară.

Totalitatea normelor, care regulează activitatea ce are de scop realizarea tuturor acestor interese, constituie dreptul administrativ, opus dreptului constituțional, care are de obiect organele pentru formarea voinței statului și modalitățile manifestării ei.

§ 2.

Sistemul dreptului administrativ român.

Sistematica dreptului administrativ în genere încă n'a ajuns la un rezultat definitiv, mai fiecare autor având sistemul seu propriu, întemeiat pe alt punct de vedere. În dreptul administrativ român, singurul sistem, care există, acela al profesorului Dissescu, se bazează pe materiile administrative. Sistematica aceasta pare însă a suferi de o eroare logică, deoarece materia este rezultatul, iar nu baza distingerei. Abia după ce s'a stabilit o basă pentru distingere, disciplina se împarte în diferite materii; materia deci, ca consecvență a împărțirii, nu poate fi totodată și momentul distinctiv. Ca atare poate servi numai un element constitutiv al respectivei discipline, iar elemente constitutive ale dreptului administrativ, ca ale fiecărui alt drept, sunt subiectele, obiectele și raporturile juridice între ambele.

Subiecte ale dreptului administrativ sunt persoanele, care se disting în persoane fizice și juridice. Înșușiile diferite ale persoanelor, neavând mai nici o înrîurire asupra structurii instituțiunilor administrative, nu oferă o basă potrivită pentru distingerea lor

și pentru alcătuirea unui sistem. Așisderea și rapo-
turile juridice, pe cari se întemeiază sistemul
usitat în dreptul civil, în dreptul administrativ variază
prea puțin, spre a pute servi de basă unui sistem,
deoarece, rezultând mai totdeauna din acte ale autori-
tăților și numai foarte rar din arbitriul particular sau
din evenimente, au natură aproape omogenă.

Remân decî numai obiectele. Obiecte ale drep-
tului administrativ sînt interesele publice, iar acestea
poșed un prisos de forme, cari admit distingeri după
plac și drept aceea fac cu puțință întocmirea unui
sistem. Ele, precum s'a amintit déjà mai sus, se pot
deosebi mai ântâi în interese colective și
interese proprii statului.

Interesele colective la rîndul lor, după
scopul ce-l servesc și după gradațiunea prevalenței
momentului colectiv se împart în interese fizice,
economice, spirituale, politice și sociale,
iar interesele proprii statului se deosebesc
conform modului, în care se manifestă existența sta-
tului, în interese diplomatice, militare și
financiare.

Cu toată deosebirea lor, interesele publice, aparți-
nînd aceleiași familie, au o sumă de momente comune.
Comună mai ântâi este regularea lor, întemeiată pe
normele administrative, comune le sînt și organele,
cari le realizează. De asemenea aceleași persoane func-
ționează ca subiecte, iar obiectele, fie ele cât de varie,
au trăsături tipice de rudenie. În urmă faptele cari le
dau nascere și formele în cari se manifestă sînt iden-
tice pentru întregul complex al intereselor publice.
Drept aceea, spre a evita repețiri, fără a altera sistemul,
este de neapărată trebuință, ca studiului materiilor

speciale să-i premerge o parte generală, în care se tratează momentele comune tuturor materiilor acestora.

Sistemul dreptului administrativ, precum s'a dezvoltat mai sus, se prezintă deci şematic în următorul mod :

Partea generală.

- I. Normele,
- II. Autorităţile,
- III. Subiectele,
- IV. Obiectele,
- V. Factele,
- VI. Formele.

Partea specială.

I. Interesele fizice.

1. Evidenţa populaţiunii (oficiul stării civile, regimul pasapoartelor, recensemântul, statistica administrativă);
2. Poliţia de siguranţă (poliţia judiciară, poliţia flagelelor calamitoase şi a accidentelor, poliţia spectacolelor, poliţia substanţelor periculoase, poliţia alimentară, poliţia comunicaţiunilor, poliţia construcţiunilor);
3. Sanitatea (salubritatea, personalul medical, spitalele şi stabilimentele balneare, cimitirele, veterinăria).

II. Interesele economice.

1. Producţiunea originală (agricultura, prasila vitelor, silvicultura, vânatul, pescuitul, apele, minele);
2. Industria, comerciul şi creditul;
3. Dreptul de autor şi mărcile de fabrică;
4. Comunicaţiunile (drumurile, căile ferate, navigaţiunea);
5. Posta, telegraful şi telefonul.

III. Interesele spirituale.

1. Cultele,
2. Instrucțiunea,
3. Artele.

IV. Interesele politice.

1. Alegerile,
2. Presa,
3. Întrunirile și societățile.

V. Interesele sociale.

1. Proprietatea rurală,
2. Tocmelele agricole,
3. Servitorii.

VI. Interesele diplomatice.

VII. Interesele militare.

VIII. Interesele financiare.

Capitolul I.

Normele.

§ 3.

Legile.

Legi se numesc normele stabilite de puterea legislativă. Nu cuprinsul, nici forma normei determină caracterul de lege, ci singur numai emanarea ei de la puterea legislativă ¹⁾. În România, puterea legislativă se exercită colectiv de către Rege și representațiunea națională. Reprezențațiunea națională se împarte în două adunări: Senatul și Adunarea deputaților. Ori ce lege cere învoirea a câtor trele ramuri ale puterii legiuitoare. Nici o lege nu poate fi supusă sancțiunii Regale, decât după ce se va fi discutat și votat liber de majoritatea ambelor adunări ²⁾. Legi provisorice în cas de necesitate urgentă, emanate numai de la Rege sub răspunderea întregului minister, precum există alocurea, sînt excluse de Constituția română.

Legile votate de representațiunea națională și sancționate de Rege, spre a dobîndi existență juridică, trebuie să fie promulgate ³⁾. Promulgarea urmează din partea Regelui ⁴⁾ prin publicare sub forma ⁵⁾: „Carol I,

1) Cabantous, répétitions écrites sur le droit administratif, 8: On a toujours désigné sous le nom de lois les actes du pouvoir législatif.

2) Art. 32 al Const. 3) Unger, System des öst. allg. Privatrechtes, I, p. 28.

4) Art. 115 al Const. 5) Decretul din 30 Iunie 1866.

Prin grația lui Dumnezeu și voința națională Rege al României.

La toți de față și viitori, sănătate.

Corpurile legiuitoare au adoptat și noi sancționăm ce urmează¹⁾:

Publicarea se face în Monitorul oficial. Un buletin special de legi, în care se publică numai legile și regulamentele lor dezvoltătoare, nu există în România, în dauna evidenței legilor.

Legile promulgate în modul prescris sunt obligatorii pentru toți factorii din stat. Examinarea lor se restringe numai la constatarea, orî de sînt promulgate în ordine; a le examina, orî de sînt constituționale, nu este în drept nici administrația, nici justiția¹⁾.

Vigoarea legilor începe în ziua publicării, dacă legea însași nu prevede un moment mai tîrziu pentru punerea ei în lucrare, și durează pînă la derogarea lor. Derogarea este sau totală sau parțială, după cum legea se desființează în totalitatea ei sau numai în unele dispozițiuni. În cas de derogare parțială, legea veche este desființată numai în punctele cari sînt expres indicate în legea nouă, sau al căror cuprins contrădice legea acesta. În cas de dubiu, se aplică principiul, de a interpreta strict legile corectrice, deoarece ceea ce există nu se poate desființa, decât prin un lucru nou, a căruia existență este sigură²⁾. Derogându-se o lege, nu apar derogate totodată și excepțiile ei³⁾. În privința aceasta trebuie de distins, orî de se desființează un institut complet, de exemplu

¹⁾ Pe larg demonstrat de P. Th. Misir, Raportul juridic dintre dreptul constituțional și legile ordinare; de părere contrară Dissescu, l. c. ²⁾ Thibaut, System, § 41. ³⁾ Wächter, Handbuch des württemberg'schen Privatrechtes, p. 163. ș. c. u.

claca, în care cas cu institutul cad și toate excepțiile; sau orî de se desființează o regulă astfel, că contrarul ei devine regulă, încât excepțiile de mai înainte devin casuri ale aplicării ordinare; sau orî de legea nouă are caracter absolut, în care cas așisderea cu regula vechie se desființează și toate abaterile. Dacă însă legea nouă nu are caracter absolut, se desființează numai consequențele legii vechi, fără să se delătore și abaterile ¹⁾. Așisderea, când legea nouă repetă numai regula legii derogate, fără să amintească și abaterile, întărirea regulii vechi nu involvă desființarea abaterilor.

Derogarea urmează sau din cauze interne, sau din motive externe. Modalitatea dintâi are loc, când devin existente condițiunile, a căroră împlinire legea însași o declară de capăt al vigorii sale, de exemplu, când legea s'a promulgat numai pe timp delimitat, când obiectul legii înceată de a există, când regula se desființează, a cării consequență eră legea respectivă, sau când expiră stadiul de tranziție la care se referea legea ²⁾; iar din cauze externe se derogă legea, când se desființează prin o lege nouă, derogarea aceasta putend fi expresă sau tacită, după cum legea nouă o spune apriat, sau înlocuesce regula legii vechi prin a regulă nouă opusă ³⁾.

Din momentul proclamării până în momentul derogării, legea se consideră de fiind în vigoare ⁴⁾. Neaplicarea ei fără derogare contradice decî dreptului administrativ. Chiar după derogare, ea trebuie să se respecte încă, întrucât este vorba de drepturi déjà

¹⁾ In toto jure generi per speciem derogatur et illud potissimum habetur, quod ad speciem directum est l. 80 D. de R. J. ²⁾ Savigny, VIII, p. 398, 476, 474. ³⁾ Lex posterior derogat priori. l. 4. D. de consl. princ. 1, 4. ⁴⁾ Lex semper loqui praesumitur l. 27. c. de testam. 6, 23.

dobândite. Principiul acesta se stabilește numai pentru dreptul privat prin articolul 1 al codicelui civil; nu încapă însă îndoială, că el, având caracter general, este valabil și pentru dreptul administrativ, dacă legea nouă nu prevede expres sau în mod concludent retro-activitatea ei, ceea ce pe terenul administrației se întâmplă foarte adese. Ca legea veche să se aplice mai departe, este însă de lipsă existența unui drept deja dobândit, unui *jus quaesitum*. Un drept administrativ trece numai atunci de deja dobândit, dacă, în cas că legea îl atribuie *ipso jure*, sunt împlinite toate condițiunile pentru dobândirea lui, iar în cas, că el atarnă de la conferirea din partea autorității administrative, a avut loc respectivul act constitutiv. Singura speranță sau expectanță, de a întruni condițiunile legii sau a obține autorizarea autorității administrative, nu este de ajuns, spre a motiva aplicarea legii vechi¹⁾.

Legile administrative au vigoare numai pentru teritoriul României. Singurele norme relative la starea civilă și la capacitatea persoanelor urmăresc pe Români, chiar când ei își au reședința în străinătate²⁾. Pe de altă parte în teritoriul României nu încapă aplicarea unor legi administrative străine, ci au vigoare numai legile române. Acestea sunt universale, dacă se referă la întregul teritoriu, și particulare, dacă privesc numai o subdiviziune a lui, d. e. Dobrogea. Ambele categorii se disting mai departe în legi generale și legi speciale, după cum stabilesc o normă în abstracto, sau regulează referințe concrete, precum cele ale fundațiunii universitare Carol I³⁾.

¹⁾ Puchta, Vorlesungen, I, 223, și Savigny, 384. ²⁾ Art. 2 cod. civ.

³⁾ Legea din 3 Mai 1891.

§ 4.

Ordonanțele.

Pe lângă legi există în administrație o sumă de norme generale, cari nu emană de la legislațiune, ci de la organele administrative înseși. Normele acestea apar sub titlul de regulamente, instrucțiuni, decrete etc. și se pot cuprinde sub numele colectiv de ordonanțe. Natura ordonanțelor și autorizarea organelor administrative de a ordona este controversă atât în praxă cât și în literatură. Teoria constituțională, care nu vede în administrație, decât unealta pentru a executa voința legislațiunii, admite ordonanțe administrative numai spre executarea legilor și pretinde decî ca premisă pentru ordonare existența unei legi. Școala dreptului istoric din contra, considerând administrația de o funcție deosebită a statului, chemată a manifesta în cadrul ei și voința lui, îi raclamă dreptul, de a exprima voința aceasta în mod obligatoric, decî de a ordona.

Principiul adoptat de dreptul pozitiv român nu este de tot clar. Textul primei propozițiuni a articolului 93 al Constituțiunii, atribuind Regelui numai autorizarea, de a face „regulamentele necesare pentru executarea legilor“, corespunde de tot teoriei constituționale; propoziția a doua a articolului citat însă, stătorind, că regulamentele emise de Rege nu pot modifica sau suspenda legile, nici nu pot scuti pe nimeni de executarea lor, contrașice întrucâtva înțelesului literal al propoziției dintâi, deoarece o modificare sau suspendare a legii, sau scutirea cuivă de ea, nu este cu puțință la simpla executare a legii, care de sine exclude orî ce modificare, suspendare sau dispensă, ci poate avé loc numai în casul unei regulamentari

libere, independente de o lege specială ce are să se execute. Dacă pasagiul relativ la oprirea modificării, suspendării și scutirii să nu fie o simplă tautologie și deci superfluu, trebuie admisă facultatea unei regulamentări situate afară de cadrul executării, pentru că numai în cazul acesta există puțința unei modificări și suspendări a legii, sau a unei scutiri de aplicarea ei. Tesei acesteia îi corespund și dispozițiunile legilor ordinare, relative la organizarea autorităților administrative exterioare, dependente de ministerul de interne, și la organizarea comunelor, cari în § 23, respective § 70 atribue prefectului dreptul „de a face regulamente în marginile legilor și regulamentelor de administrațiune generală“, iar primarului dreptul „de a da ordonanțe în privința măsurilor locale asupra obiectelor încredințate vigilanței și autorității sale.“ Autorisări de aceste ar fi imposibile sau cel puțin anticonstituționale, dacă Constituțiunea ar acorda dreptul de a emite regulamente, adică norme generale, numai Regelui și numai spre executarea legilor. De facto praxa acordă miniștrilor facultatea, de a emite cu sau fără de aprobarea legilor ordonanțe în toate materiile încredințate administrării lor, măcar că Constituțiunea nu amintescă nici cu un singur cuvânt de autorizarea lor respectivă, și măcar că ordonanțele foarte adese nu scoposesc simpla executare a unei legi, ci mai virtos crearea unei norme generale pentru un ram oare-care al administrației.

Din motivele acestea și în România trebuie admis, ca alocurea, dreptul primar al administrațiunii, de a emite ordonanțe, adică norme generale, obligatorice pentru orî cine. Dreptul acesta isvoresce din obligațiunea administrației, de a servi interesele statului, și

este indispensabil pentru scopul acesta. Administrația care la fiecare act al ei ar avea lipsă de un impuls special al legislațiunii, nu ar putea nici când corespunde misiunii sale, cum nu corespunde vechilul sau directorul unei întreprinderi, care la fiecare demers așteaptă porunca stăpânului seu. Contrarul susținut de vechea teorie constituțională trebuie să aibă de urmare sau negațiunea administrației, sau desconsiderarea respectivelor norme în praxă, pentru că viața este totdeauna mai puternică, decât o bucată tipărită de hârtie, numească-se ea chiar Constituțiune¹⁾.

Deoarece Constituțiunea româna în articolul ei 93 admite o interpretare în sensul autorizării generale a administrației, de a ordona, și deoarece conform art. 978 cod. civ., contractele, și prin analogie și legile au să se interpreteze în sensul ce poate avea un efect, Constituțiunea română trebuie interpretată în favorul dreptului primar al administrației, de a emite norme generale. Dreptul acesta a administrației are limitele sale numai în norma pozitivă a art. 93 din Constituțiune, care opresce de a modifica sau suspenda legile sau a scuti pe cineva prin regulamente de executarea lor. În cadrul acesta, dreptul administrației, de a ordona, cuprinde toate materiile administrative, întrucât aceste nu sunt expres rezervate legislațiunii. Atări reserve, Constituțiunea le face parte direct, d. e. în art. 16 (Nici o pedeapsă nu poate fi înființată nici aplicată, decât în puterea unei legi), 104 (Nici o jurisdicțiune nu se poate înființa, decât numai în puterea unei anume legi) etc. parte indirect, prevedând regularea prin lege, d. e. în articolul 131. (Se vor face în

¹⁾ La același rezultat ajunge și Stein l. c. 66.

cel mai scurt timp legi speciale, privitoare la obiectele următoare: 1. Asupra descentralisării administrative, 2. asupra responsabilității miniștrilor etc.) Ordonanțele administrației decî, dacă nu se referă la materii rezervate direct sau indirect legislațiunii și dacă nu modifică sau suspendă legi existente, nici nu scutesc de executarea lor, sînt valide, totuna ori de urmează spre executarea unor legi concrete, sau independent de ele.

Ca ordonanțele să obțină existență juridică, ele, ca și legile, au lipsă de publicare. Publicarea lor urmează sau numai pentru organele administrative, sau pentru toți. În cazul prim ele sînt obligatorice numai pentru organele administrative, în cazul din urmă pentru întregul public ¹⁾. Legalitatea ordonanțelor publicate o pot examina judecătorii, nefind tribunalele supuse ordinelor autorităților administrative; organele administrative însă, supuse ierarhiei administrației, au numai decît să observe normele emanate de la autoritățile superioare. Ascultarea lor nu este limitată, decît prin art. 7 al legii din 2 Mai 1879, care declară de complice și amenință cu pedeapsă pe funcționarul, car execută ordinî sau dispozițiuni, al căror obiect nu este de resortul superiorului sau a căroră ilegalitate este evidentă.

În privința vigorii și derogării ordonanțelor se aplică principiile expuse dejă în § precedent, cu singura abatere, că ordonanțele nu se derogă numai prin ordonanțe, ci și prin legi oprise, fiind puterea legilor mai mare, deoarece ordonanțele, și anume atît cele ce au să se emită, cît și cele emise dejă, confom art. 93 din Constituție, nu pot modifică sau suspendă legea, nici scuti de executarea ei.

¹⁾ De altă părere G. Meyer, Deutsches Staatsrecht, 408.

§ 5.

Normele autonome.

Afară de legi și ordonanțe cu caracter de rînd general, în dreptul administrativ român există și norme speciale, ce emană de la unele corporațiuni autorizate de a regulă în mod autonom referințele încredințate griiei lor. Autonomia este un fel de legislațiune secundară ¹⁾, paralelă legislațiunii statului, și se exercită în România numai pe baza unei delegațiuni legale. Atarî delegațiuni le prevede legea din 2 April 1864 pentru consiliile județene, legile din 7 Mai 1887 și din 31 Iulii 1894 pentru consiile comunelor rurale și urbane și legea din 10 Mai 1886 pentru camerele de comerciū și industrie. Autorisarea consiliilor județene cuprinde facerea unor regulamente pentru administrarea intereselor speciale ale județului și stătorirea unor pedepse bănesci până la 200 lei pentru a asigură executarea regulamentelor ²⁾; consiliile comunelor rurale au dreptul de a face regulamente de administrațiune interioară și de poliție comunală și fixă pedepse pentru călcătorii regulamentelor și ordonanțelor, carî însă nu pot întrece pedepsele de simplă poliție ³⁾; consiliilor comunelor urbane le este delegată facerea regulamentelor de administrațiune interioară și de poliția de igienă, de locuințe, de circulațiune, de alimentare, de foc, de accidente, de cântare etc. ⁴⁾, iar camerele de comerciū fac atît regulamentele lor pentru împărțirea în secțiuni și orî ce cestiune de procedură internă, cât

¹⁾ Thöl, Einleitung, § 49.

²⁾ Art. 69 l. c.

³⁾ Art. 31 l. c.

⁴⁾ Art. 41 și 99 l. c.



și acelea ale tuturor stabilimentelor ce atîrnă de dînsule ¹⁾).

Regulamentele consiliilor județene privitoare la interesele speciale ale județului sînt supuse aprobării Regelui, regulamentele consiliilor comunelor rurale și urbane au lipsă de aprobarea prin decret Regal, iar regulamentele camerilor de comerț devin valabile abia după aprobarea ministrului. Ca ele să dobîndească existență juridică, trebuie să fie publicate în Monitorul oficial. Vigoarea lor începe în momentul publicării, respective în momentul indicat în regulament, și durează pînă la derogarea lor. Derogarea are loc din motivele și în formele expuse deja în § 3. Ea urmează însă de sine și atuncia, cînd legislațiunea statului statuează în urmă asupra obiectelor regulamentate. Principiul acesta este stabilit prin § 69 al legii din 2 April 1864, modificate prin legea din 31 Marte 1872, numai pentru regulamentele consiliilor județene; nu încapă însă îndoeală, că el se referă și la celelalte norme autonome, deoarece autorizarea legislativă, delegată corporațiunilor autonome de legislațiunea statului, li se poate detrage de aceasta în fiecare moment. Competentă, de a detrage delegația, respectivă, este însă numai legislațiunea statului, care o a acordat, nu însă administrația generală, care, neexercitînd putere legislativă, nu o poate nici delega. Terminologia art. citat, vorbind de „administrațiunea generală”, este deci inexactă.

Alte norme autonome, basate sau pe rezultatele științei sau pe datină, precum așa numitul drept al juriștilor și dreptul consuetudinar, nu există în dreptul administrativ român pozitiv.

¹⁾ Art. 28 l. c.

§ 6.

Critica și interpretarea normelor administrative.

I. Aplicarea normelor administrative recere constatarea autenticității normei totale și a textului ei. Operațiunea respectivă se numește critică. Critica este superioară, când are de scop de a constată, ori de norma este autentică, adică făcută și promulgată de factorii legali, și elementară, când examinează numai textul, spre a emendă erorile ¹⁾. Erorile resultă sau din tipar sau dintr'o redacțiune greșită. Apare din însași lege sau din connexul ei cu alte legi, că respectivul text constitue o eroare de tipar sau de redacțiune, este permis a rectifică textul, înlocuindu-se cuvântul greșit prin cuvântul corect, orânduindu-se cuvintele critice cum se cade, sau delăturându-se cuvintele superflue.

Dacă însă resultă abiă din materiale externe, d. e. din rapoarte, că legislatorul nu a vrut să întrebuițeze cuvintele cutări, atunci este clar, că legislatorul nu a vrut ceea ce stabilește norma, și că norma nu este valabilă; dară și ceea ce a vrut legislatorul nu are valoare, pentru că nu stă în normă ²⁾.

II. După constatarea textului se procede la constatarea cuprinsului normei. Operațiunea respectivă se numește interpretare. Interpretarea este sau legală, sau doctrinară. Interpretarea legală, conform art. 34 din Constituțiune, este rezervată creatorului normei, fiind ea tot așa normă, ca norma inter-

¹⁾ Savigny, l. c. I, § 38, 39, Puchta, pandecte, § 15. Wächter l. c. § 26, Mühlenbruch, Lehrbuch, I, § 57. ²⁾ Unger, System des österr. allg. Privatrechtes, l. c. I. p. 73 ș. c. u., Hufeland, Geist des römischen Rechtes I. p. 73.

pretată. Interpretarea doctrinară are loc în praxă și știință. Ea se deosebesce în interpretarea gramaticală și cea logică. Scopul ambelor este același, adică de a constata voința legislatorului; numai mijloacele întrebuintate de ele sunt deosebite, interpretarea gramaticală operând cu limba și gramatica, iar cea logică cu concluziuni logice.

Interpretarea gramaticală premerge celei logice și este supusă regulilor filologice. Dreptul român nu stabilește reguli speciale pentru interpretarea gramaticală a normelor; numai relativ la contracte, articolii 977—980 ai codicelui civil cuprind câteva reguli, care analog trebuie să se aplice și la interpretarea normelor. Conform regulilor acestora, interpretarea are să considere intențiunea legislatorului, iar nu sensul literal al termenilor ¹⁾. Când o clausulă este primitoare de două înțelesuri, ea are să se interprete în sensul ce poate avea afect, iar nu în acela ce n'ar produce nici unul ²⁾. Termenii susceptibili de două înțelesuri se interpretează în înțelesul ce se potrivește mai mult cu natura institutului ³⁾. Dispozițiunile îndoioase se interpretează după limbajul timpului în care s'a făcut norma ⁴⁾.

Interpretarea logică așijderea nu este regulată în dreptul român pozitiv. Singurul articol 982 cod. civ. ordonează în mod analog, ca toate clausulele unei norme să se interpreteze unele prin altele, dându-se ficării înțelesul ce rezultă din norma întreagă. De alta ea operează cu fapte și deducțiuni logice. Fapte relevante pentru ea sunt rațiunea normei, adică tendența politică a legislatorului, rațiunea dreptului, adică cauza creării lui, ocaziunea normei, adică cauza care a provocat-o,

¹⁾ Art. 977 cod. civ. ²⁾ Art. 978. cod. civ. ³⁾ Art. 979 cod. civ.
⁴⁾ Art. 980 cod. civ.

sistemul, în care intră norma, și istoria respectivului institut; iar deducțiunile logice cele mai principale sînt cuprinse în formulele: Fiind admis scopul, sînt admise și mijloacele, fără care nu se poate realiza el ¹⁾; fiind oprit scopul, sînt oprite și mijloacele ce tind la realizarea lui ²⁾; dreptul sau obligațiunea mai largă cuprinde în sine și dreptul sau obligațiunea mai restrînsă (argumentum a majori ad minus ³⁾), din contra oprirea mai restrînsă cuprinde în sine și cea mai largă (argumentum a minori ad majus ⁴⁾); fiind norma restrînsă la unele cazuri speciale, celelalte cazuri sînt supuse normei contrare (argumentum a contrario). ⁵⁾

Raportul între interpretarea gramaticală și cea logică nu este numai supletoric, așa ca interpretarea logică să nu încapă decât atunci, când cea gramaticală nu dă un rezultat satisfăcător, ci interpretarea logică trebuie să fie corectivul interpretării gramaticale. Consună ambele interpretări, atunci există oareși care garanție, că interpretarea este corectă; dacă rezultatele lor însă diferă, prevalează interpretarea logică, deoarece relevantă este „intențiunea legislatorului, iar nu sensul literal al termenilor“. În cas de discrepanță între interpretarea logică și cea gramaticală, interpretarea logică față de textul normei interpretate este sau modificatoare, sau extensivă ori restrictivă, după cum textul normei diferă de la voința legislatorului calitativ sau cantitativ.

Dacă nici interpretarea gramaticală, nici cea logică nu sînt de ajuns, spre a constată într'un cas concret voința legislatorului, aceasta se deduce prin mij-

¹⁾ l. 2 D. de period. ²⁾ l. 16 D. de spons, 23 l. ³⁾ Non debet cui plus licet quod minus est non licere l. 21 D. de R. J. ⁴⁾ l. 11 § 2 D. de his qui notant 3, 2. ⁵⁾ Thibaut, Log. Ausleg. p. 142 §. c. u.

locul analogiei, sub analogie înțelegându-se operațiunea ce are de scop tranșarea unei chestii neprevădute direct în normă conform normei și în spiritul ei ¹⁾).

Analogia este sau legală sau sistematică ²⁾. Analogia legală cuprinde cazul tranșării unei chestii neregulate în norma concretă pe baza altei norme ce regulează o chestie similară, conform principiului „ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio”, rațiunea legii putându-se afla sau din ocasiunea ei, sau din tendența ei, sau din idea ei fundamentală. Analogia legală se poate aplica numai în cazul unei lacune a normei, când norma ce are să se completeze și cea ce servește spre completare au aceiași rațiune, și ambele chestii sînt similare. Lipsind însă condițiunile din urmă, are loc analogia sistematică, care trage conclusiunile ei din întregul sistem al dreptului administrativ pozitiv, și în ultima linie din Constituțiune, care atît pentru legislațiunea ordinară, cît și pentru administrație este legea legilor. Spre a aplica analogia sistematică este de lipsă a analiză atît dreptul cutare, pentru a pătrunde ideile lui fundamentale, cît și materia respectivă neregulată, pentru a constată firea lucrului. Combinarea amînduror momente produce apoi norma casului special, care trebuie să corespundă intențiunii legislatorului, deoarece și acesta nu face arbitrar legile, ci codifică numai regulile cărî după părerea sa rezultă din firea lucrului.

¹⁾ Origines: l. c. 27. Analogia graece, latine *similium comparatio* sive *proportio nominatur*. Cujus haec vis est, ut quod dubium est ad aliquod simile quod non est dubium referatur, ut incerta certis probentur. ²⁾ Kierulff l. p. 30, 31.

Capitolul II.

Autoritățile.

§ 7.

Aparatul administrativ.

Realizarea intereselor publice recere o sumă de forțe personale și de mijloace reale. Totalitatea forțelor și mijloacelor acestora formează aparatul administrativ. Ideea lui fundamentală este însărcinarea unor persoane fizice cu îndeplinirea unor acte în numele statului. Consumându-se însărcinarea aceasta într'un singur act sau o sumă determinată de acte, are loc un mandat public normal; dacă însă însărcinarea este permanentă pentru o specie întreagă de acte, raportul creat de ea se numesce oficiu. Oficiul deci nu este, decât un fel de mandat stabil, care ca atare cuprinde în sine atât dătoria, cât și autorizarea, de a îndeplini în numele statului acte de natură determinată. După cum autorizarea aceasta se mărginesce la simpla îndeplinire a unei voințe străine, sau cuprinde în sine formarea unei voințe propriie, obligatorie pentru alții, oficiile se disting în oficii auxiliare și autorități. Elementele administrației sînt autoritățile, adică organele autorizate a exercita în numele statului o stăpânire oarecare în cercul determinat de lege ¹⁾. Stăpânirea exercitată este sau dispoșitivă sau

¹⁾ Ulbrich, Handbuch der österr. pol. Verwaltung.

regiminală, puterea dispozitivă cuprindând în sine dreptul de a ordona și a realiza eventual prin forță cele ordonate ¹⁾, cea regiminală însă autorisarea, de a direge prin instrucțiuni generale sau ordine speciale personalul și materialul pus la dispoziția autorității; iar cercul de activitate, numit și competență, este fixat parte geografic parte prin natura afacerilor.

Interesele publice, fiind foarte varie, nu se pot realiza decât prin un sistem întreg de autorități cu diferite competențe teritoriale și reale; unitatea statului, pe de altă parte, recere însă un nex oarecare între ele, spre a garanta unitatea activității lor. Spre scopul acesta, autoritățile se gradează și se fac dependente unele de altele; totalitatea gradațiunii acesteia formează ierarchia administrativă. Consequența ei este, că voința autorității supraordonate prevalează totdeauna față de voința autorității subordonate. Prevalența aceasta se manifestă mai întâi în raportul autorităților între olaltă, având autoritatea supraordonată dreptul, de a limita voința autorității subordonate atât prin ordine speciale, cât și prin instrucțiuni generale, cărora autoritatea subordonată le dătoresce ascultare absolută ²⁾; ea se arată însă și într'afară, putând autoritatea supraordonată cassa și reforma actele autorității subordonate.

De alta, ce se atinge de raportul voinței în ierarchia administrativă, există doue sisteme diferite. Primul sistem, usitat în Germania și în Austria, lasă în cadrul

¹⁾ Batbie, *Traité théoretique et pratique de droit public et administratif* I, 37, o numesce: droit de commander, iar Aucoc, *conférences sur l'administration et le droit administratif* I, 41, pouvoir d'imposer aux citoyens les obligations établies par la loi. ²⁾ Trolley, *Traité de la hiérarchie administrative* I, 448: Le fonctionnaire doit exécuter les ordres qu'il reçoit. Il faut que l'obéissance soit absolue.

subordonării și al ascultării absolute, rezultate din ea, autorității subordonate libertatea, de a forma voința ei după propria convingere, precum o fac judecătoriile. Drept aceea autoritățile subordonate se pun în mișcare de a dreptul pe baza legii publicate și dispun sub propria răspundere cele necesare, fără mandat special al autorității supraordonate ¹⁾. Libertății și inițiativei acesteia îi mulțămesc în prima linie administrația germană și cea austriacă calitatea ei superioară și independența ei față de înrîurirea spiritului de fracțiune. Din contra la sistemul al doilea, usitat mai ales în Franța, ideea fundamentală a ierarhiei administrative este, de a considera autoritatea subordonată așa, ca și când ar primi ea voința ce are să o manifeste abia de la autoritatea supraordonată; voința statului se coboară pe treptele ierarhiei ²⁾. Drept aceea voința autorității subordonate este de tot dependentă de cea a autorității supraordonate, care i-o poate confiscă cu totul; responsabilitatea autorității subordonate este aproape anulată, și inițiativa ei este exclusă. Chiar legile promulgate, deși îi prescriu direct o activitate oare-care, nu există pentru ea și nu se pot executa, până ce autoritatea supraordonată nu află de bine, a-i da un mandat special și a o pune în mișcare abia prin el ³⁾. Resultatul sistemului acestuia este o iper-

¹⁾ O. Mayer, l. c. 44. n. 5.: Das Gesetz wirkt ebenso unmittelbar als Auftrag des Beamten, wie als Bestimmung des Verhältnisses des Staates zu den Einzelnen. Jeder Beamte ist für die Gesetzmäßigkeit seiner amtlichen Handlungen verantwortlich. ²⁾ Legea de instrucțiune din 8 Ianuar 1790, §. 5: Le principe constitutionnel sur la distribution des pouvoirs administratifs est que l'autorité descend du roi aux administrations départementales, de celles-ci aux administrations de district et de ces derniers aux municipalités. ³⁾ Block l. c., Instruction ministérielle, 2: Lorsqu'il s'agit de lois ou de décrets réglant de matières administratives, les préfets ou autres fonctionnaires attendent, en général, l'instruction ministérielle ou du moins la notification de la loi ou du décret, avant de procéder à leur exécution.

trofie a centrului și o atrofie completă a administrației teritoriale. Reprezentanții acesteia, lipsiți de orî ce inițiativă și libertate și totodată de orî ce răspundere, fatalmente trebuie să devie unelte oarbe ale miniștrilor ¹⁾ și ale somităților parlamentare, de la al căroră favor depind miniștrii, introducînd astfel în administrație în locul legalității politica militantă și spiritul de fracțiune, care corumpe administrația și o transformă din binefacere în calamitate.

În România, cu principiile constituțiunii franceze și garanțiile ei unice în felul lor pentru sistemul constituțional, s'a introdus și imperfectul model francez al ierarchiei administrative. În capul administrației statului se află sub dirigența supremă a Regelui miniștrii, singurii depositari ai puterii administrative. De la ei resortează parte administrațiunii speciale, centrale și teritoriale, parte administrația generală teritorială, reprezentată în județe prin prefect iar în comune prin primar. Ambii de rînd nu sînt instanțe, ci simple instrumente ale miniștrilor. De tot expres este caracterul acesta la subprefectul intercalat între prefect și primar, care nu poșede nici cea mai mică autorisare proprie, ci funcționează numai ca ajutor detașat al prefectului.

Pe lângă aceste autorități ale statului există și un sistem de autorități administrative autonome, organizate parte conform principiilor administrației statului, parte în mod colegial. În urmă aparțin aparatului administrativ și autoritățile pentru controlul administrației, formînd acesta un accesoriu al administrației propriie.

¹⁾ Dufour, *Traité général de droit administratif appliqué*, I, 136 : Chaque fonctionnaire a bien sa mission définie par le pouvoir régulateur ; mais il est, quant à son accomplissement, sous les ordres du ministre ; ces intermédiaires ne sont pour lui (le ministre) que des instruments.

§ 8.

Regele.

Toate puterile statului emanând de la națiune ¹⁾, Regele, conform Constituțiunii române, nu este stăpân, ci organ al statului ²⁾. Fiind el organul suprem, în care, ca în vârful unei piramidi, se împreună toate laturile vieții publice, Regele în persoana sa întrunește funcțiuni ale diferitelor puteri ale statului. El participă la puterea legislativă, fiind învoirea sa indispensabilă pentru înființarea legilor generale și a principalelor norme autonome ³⁾; el exercită atribuțiuni judecătorești, având dreptul de amnistie în materie politică și de agrațiere în materie criminală, fără însă a pute suspenda cursul urmăririi sau al judecății sau a interveni în administrația justiției ⁴⁾; el în urmă este depositarul întregii puteri administrative ⁵⁾, pe care o mănuesce sau în persoană, sau prin delegațiune. În însușia de cap al administrației, el exercită suprema putere dispoșitivă și regiminală.

Conform puterii sale dispoșitive, Regele direge activitatea puterii legislative, convocând, amânând și disolvând corpurile legiuitoare ⁶⁾.

Arbitriul seu respectiv este însă limitat, deoarece, Senatul și Adunarea deputaților, când nu se convoacă, se întrunesc de sine în 15 Noemvre a fiecărui an, amânarea nu poate excedă terminul de o lună nici fi

¹⁾ Art. 31 al Const. ²⁾ Aucoc, Conférences sur l'administration et le droit administratif, I, 50, se exprimă în privința aceasta în următorul mod: Nous ne savons par suite de quelle idée inexacte ou de quel scrupule malfondé quelques professeurs de droit administratif n'ont pas cru devoir mettre le chef de l'Etat au nombre e tà la tête des agents de l'administration. ³⁾ Art. 32 al Const. ⁴⁾ Art. 93 al Const. ⁵⁾ Art. 35 al Const. ⁶⁾ Art. 95 al Const.

reînnoită în aceeași sesiune fără consimțirea corpurilor legiuitoare, și actul de disolvare trebuie să conție convocarea alegătorilor până în două luni și a adunărilor legislative până în trei luni ¹⁾). Regele sancționează și promulgă legile, putând refușă sancționarea, face regulamentele necesare, fără să poată însă vre o dată modifica sau suspenda legile, sau scuti pe cineva de executarea lor; el încheie cu statele străine convențiunile necesare pentru comerciū, navigațiune și alte asemenea, având lipsă acestea, ca să aibă autoritate îndătoritoare, de aprobarea corpurilor legiuitoare; el exercită comandamentul suprem asupra puterii armate și are dreptul de a bate monetă ²⁾).

Pe basa puterii sale regiminale supreme, Regele numesce și revoacă pe miniștrii sei, conferă decorațiunile române, numesce sau confirmă în toate funcțiile publice și conferă toate gradurile militare, nu poate însă creă o nouă funcție fără o lege specială.

Alte puteri, de cât cele date lui prin Constituțiune, nu are Regele. Atribuțiunile sale constituționale sânt ereditare ³⁾. El le poate exercită numai, fiind major; majoritatea o dobândește la vârsta de 18 ani împliniți ⁴⁾. Usând el de atribuțiunile sale, el trebuie să respecte și legile speciale ce există. Obligațiunea de a le observă, o ia el asupra-și la suirea sa pe tron, depunând în sinul corpurilor legiuitoare întrunite jūrământul: „Jur de a păzi Constituțiunea și legile poporului Român, de a manținé drepturile sale naționale și integritatea teritoriului“ ⁵⁾).

Actele Regelui nu au tărie, dacă nu sânt contrasignate de un ministru. Prin contrasignare, ministrul

¹⁾ Art. 95. al Const. ²⁾ Art. 93. al Const. ³⁾ Art. 82 al Const.
⁴⁾ Art. 87 al Const. ⁵⁾ Art. 87 al Const.

devine responsabil de actul respectiv. Regele însuși nu poate fi tras la răspundere. Persoana lui este inviolabilă ¹⁾.

În cas de lipsă a Regelui sau de imposibilitate de a domni, atribuțiunile Regelui compet Regenței. Regele în viață fiind, poate numi o Regență compusă de trei persoane, care după moartea sa să exercite puterile Regale în timpul minorității succesorului ²⁾. Numirea aceasta nu se poate face însă, decât cu consimțirea reprezentățiunii naționale, dată de ambele adunări unite ³⁾. Dacă la moartea Regelui nu se găsește numită Regența, și succesorul este minor, adunările legiuitoare întrunite numesc o Regență ⁴⁾. Tot astfel se procede, dacă Regele se află în imposibilitate de a domni ⁵⁾. Membrii Regenței nu intră în funcțiune, decât după ce depun solemn înaintea ambelor adunări legiuitoare întrunite jurământul prescris pentru Rege ⁶⁾.

§ 9.

Administrația centrală.

I. Organele administrației centrale sunt miniștrii. Ei se numesc de Rege, trebuie să fie Români, și nu pot aparține familiei Regale ⁷⁾. În present există în România opt miniștri, și anume: Pentru afacerile interne, pentru instrucțiunea publică și culte, pentru agricultură, industrie, comerci și domenii, pentru lucrările publice, pentru justiție, pentru afacerile străine, pentru resbel și pentru finance. Regele poate numi și un al nouele ministeru fără portofoliu, care

¹⁾ Art. 92 al Const. ²⁾ Art. 88 al Const. ³⁾ Art. 84 al Const.

⁴⁾ Art. 88 al Const. ⁵⁾ Art. 89 al Const. ⁶⁾ Art. 88 al Const. ⁷⁾ Art. 97 și 98 ai Const.

funcționează ca president al consiliului de miniștri ¹⁾. Consiliul acesta se formează din totalitatea miniștrilor sub conducerea presidentului și are de scop a stabili acordul necesar între acțiunile diferiților miniștri ²⁾; în unele afaceri el exercită și suprema tutelă și un fel de jurisdicțiune administrativă ³⁾.

Miniștrii față de Rege nu se află în raport de autoritate subordonată, ci de servitori față de stăpân. Drept aceea le încumbe datoria ascultării absolute, garantată prin dreptul Regelui, de a-i demite după plac, dară limitată prin facultatea miniștrilor, de a se retrage ori când. Conform raportului acestuia, Regele nu dă miniștrilor ordine exprese, ci numai îndegetări; el nu cassează decisiunile lor, ci îndeamnă pe miniștri, de-ași modifica și retrage înșiși dispozițiile lor. El nu funcționează deci ca instanță pentru miniștri ⁴⁾. Din contra miniștrii, sub reserva ingerenței amintite a Regelui, sînt depositarii direcți ai puterii administrative ⁵⁾, capii ramurilor încredințate îngrijirii lor. În însușia aceasta ei prepară proiectele de legi ce au să le presente Corpurilor legiuitoare ⁶⁾ și le susțin înaintea lor. Spre scopul cutare, ei, nefind chiar deputați sau senatori, pot lua parte la desbaterile legilor și trebuie să asiste, decâte ori adunările legiuitoare cer prezența lor ⁷⁾. Atribuțiunile lor cuprind afară de aceasta în genere aplicarea legilor și emiterea regulamentelor necesare, diregerea întregului aparat

¹⁾ Legea din 7 April 1881. ²⁾ Legea din 12 Iuli 1866. ³⁾ Așa în cazul art. 35 al legii din 5 Marte 1876, când ministrul de resbel atacă decisiunile consiliului de revisie al recrutării. ⁴⁾ Otto Mayer, *Theorie des französischen Verwaltungsrechtes*, 49, 50. ⁵⁾ Ducroc, *Cours de droit administratif*, 50: Chaque ministre dans son département est le délégué immédiat et exclusif du chef de l'Etat. ⁶⁾ Art. 2al legii din 9 Iuli 1866. ⁷⁾ Art. 99 al Const.

administrativ, dependent de ei, organizarea lui, recomandarea sau numirea funcționarilor, dispoziția asupra averii statului în cadrul resortului, îndrumarea anchetelor și constituirea unor comisiuni speciale.

Din atribuțiunile acestea, miniștrii nu exercită în persoană decât o mică parte. Rezervate îngrijirii personale a minișterilor sînt de rînd numai referatele către Rege, decretele și mesagiile Regale, proiectele de legi și regulamente, numirile funcționarilor și afacerile administrative mai importante, cari ministeru le designează expres aprobării proprii. De alta celelalte afaceri se resolvă de organele auxiliare, cari se disting în birouri, comisiuni, consilii și personal pentru serviciul exterior.

Birourile se compun dintr'o sumă de funcționari sub conducerea unui cap de birou. Activitatea lor este foarte varîe. Unele constată faptele, informează pe ministeru și pregătesc decisiunile și decretele lui, altele îngrijesc de comptabilitate sau de serviciile tehnice, iarăși altele execută expediarea scrisorilor și păstrarea actelor, precum registraturile. Mai multe birouri formează o direcțiune sub conducerea unui director sau cap de serviciu, care contrasignează expedițiunile ministrului și poate fi însărcinat de ministru cu o parte din agendele lui. Superior directorilor și ajutor direct al ministrului în conducerea întregului serviciu ministerial este secretarul general. El resolvă și expediază toate afacerile administrației, exercită controlul lucrărilor în cancelariile direcțiunilor și serviciilor și semnează în numele ministrului ordinele date direct de ministru, decisiunile ministeriale, numirile și confirmările. Toată cealalta corespondență se poate încredința directorilor și capilor de serviciu.

Delegarea secretarului și a directorilor și capilor de serviciu, de a aproba și semna în numele ministrului, trebrue însă să urmeze în scris și să se publice în Monitorul oficial.

Comisiunile și consiliile sunt organe colegiale, puse la dispoziția ministrului pentru nisce afaceri speciale. Comisiunile exercită de rënd oareșicare administrație, iar consiliile sunt organe consultative, chemate a-și da avisul la cererea ministrului.

Personalul exterior în urmă servește sau spre scopuri de inspecțiune și de controlă, sau pentru îndeplinirea unor manipulări și servicii speciale.

Totalitatea organelor auxiliare sub conducerea ministrului formează ministerul. Ministere există totatătea, câți miniștri cu portofoliu, decî cu totul opt.

Resortul ministerului de interne cuprinde servicii speciale și servicii centrale. Servicii speciale sînt direcțiunea generală a telegrafelor și postelor, direcțiunea generală a serviciului sanitar civil, direcțiunea generală a serviciului penitenciarelor și direcțiunea Monitorului oficial și imprimăriei statului ¹⁾.

Direcțiunea generală a telegrafelor și postelor, sub conducerea directorului general, ajutat de o comisie consultativă, compusă de subdirectorul general, inspectorul de Bucuresci și șefii de divisiune, administrează întregul serviciu telegrafic, telefonic și postal. Serviciul acesta se împarte într'o circumscripțiune de ambulanță postală și în cinci circumscripțiuni teritoriale, administrate fiecare de câte un inspector și subîmpărțite în oficii telegrafo-postale cu serviciu

¹⁾ Art. 2 al legii din 19 April 1892, M. o. Nr. 15.

permanent, complet sau limitat, în stațiuni postale de la gările căilor ferate și în birouri de expedițiuni rurale. Îndeplinirea serviciului telegrafo-postal urmează cu ajutorul corpului telegrafo-postal, al împiegaților auxiliari și al agenților poștali și factorilor rurali¹⁾.

Direcțiunea generală a serviciului sanitar civil îndeplinește toate măsurile generale, relative la serviciul sanitar și veterinar. Serviciul interior al direcțiunii se compune din 6 birouri pentru afacerile medicale, veterinare, administrative, statistice, de spitale și ospicii și de arhivă²⁾, iar serviciul exterior se execută de patru inspectorii ai serviciului sanitar și de patru inspectorii veterinari³⁾.

Pe lângă direcțiunea generală a serviciului sanitar civil funcționează cu vot consultativ sub presidiul ministrului de interne consiliul sanitar superior, compus din 11 membri ordinari, numiți pe trei ani de Rege după recomandarea ministrului de interne⁴⁾, o comisie compusă dintr'un chimist și patru farmaciști, o comisie compusă de cinci veterinari și consiliul superior de epizootii⁵⁾. Consiliul sanitar superior este autoritatea sanitară supremă, controlează toate lucrările de igienă publică și privighiază exercițiul medicinei, veterinăriei și farmaciei în toate ramurile lor, iar comisiile amintite sînt organe consultative pentru toate cestiunile de farmacie și de veterinărie. Pe lângă ele funcționează ca organe sanitare auxiliare institutele de chimie, bacteriologie și institutul de vaccin al statului⁶⁾. De la ministerul de interne de-

¹⁾ Legile din 19 Iuliu 1892, M. o. Nr. 87, din 1 Mai 1892, M. o. Nr. 24, din 22 Iuliu 1892, M. o. Nr. 88, și din 10 April 1894, M. o. Nr. 9.

²⁾ Art. 11 al legii din 22 Iuli 1893, M. o. Nr. 62. ³⁾ Art. 13 l. c.

⁴⁾ Art. 21 l. c. ⁵⁾ Art. 6 l. c. ⁶⁾ Art. 22—29 l. c.

pinde direct și administrația sanitară specială, adică administrațiile spitalelor și ospiciilor cu fundațiuni osebite. Atări administrații sînt Eforia spitalelor civile din Bucuresci și Epitropia generală a cassei spitalelor Sf. Spiridion în Iași. Ambele sînt întemeiate pe aședămintele fundațiunilor și testamentelor donatorilor și se compun din cîte trei membri, numiți efori în Bucuresci și epitropi generali în Iași. Membrii se institue de ministerul de interne prin decret Regal și administrează spitalele și ospiciile, cît și toate bunurile instituțiunilor respective, sub controla ministrului de interne sau a delegatului seu.

De la direcțiune generală a serviciului penitenciarelor resortează toate închisorile publice. Ele se împart în închisori de prevențiune și închisori de osândă. Închisorile preventive se disting mai departe în închisori preventive pentru delictе și în închisori preventive pentru crime, iar închisorile de osândă în închisori de pedeapsă corecțională și polițienească, de muncă silnică, de reclusiune și de detențiune¹⁾. Toate închisorile sînt împărțite în divisiuni pentru femei și bărbați, majori și minori, fără comunicație între dînșii, supuse regimului penitenciar celular mixt²⁾. Pe lângă fiecare închisoare există o' comisiune de priveghiare și se pot admite ori ce societăți de patronare liberă ce se presentă spre a lucra la reformarea morală a condamnaților³⁾.

În capul fiecărei închisori este o administrație specială, atîrnând direct de la direcțiunea generală și însărcinată cu regia, cu dirigerea lucrului arestaților și cu executarea dispozițiunilor pentru îmbunătățirea

¹⁾ Art. 1 al legii din 1 Februar 1877, M. o. Nr. 26. ²⁾ Art. 2 l. c.

³⁾ Art. 5 l. c., Art. a l. c.

morală și intelectuală a arestaților¹⁾. Administrația specială se compune de director ajutat în cât privesce lucrările industriale și privighierea dîlnică asupra poliției și tratamentului de un inspector, în ce privesce contabilitatea de un grefier contabil, iar în ce privesce regia economică de un intendent și guardianii ordinari. Serviciul medical este încredințat unui medic, cel religios unui preot, și învățămîntul unui instructor. Toți funcționarii se numesc și se revoacă de ministrul de interne²⁾.

Direcțiunea Monitorului oficial și a imprimăriei statului în urmă administrează imprimăria statului și poartă de grijă de tipărirea și scoaterea Monitorului oficial.

Serviciile centrale ale ministerului de interne sînt direcțiunea administrațiunii generale și poliției de siguranță, direcțiunea administrațiunii județene și comunale, serviciul comptabilității și serviciul arhitectonic³⁾. În cadrul serviciilor acestora intră întreaga administrație centrală, întrucît nu este rezervată celorlalte ministere și serviciilor speciale, amintite mai sus.

Controlul serviciului administrativ, dependent de ministerul de interne, se exercită de patru inspectori generali administrativi, cu reședința în București, cari sînt însărcinați cu îndeplinirea de misiuni, anchete administrative și inspecțiuni ale diferitelor servicii exterioare, în marginea delegațiunii date de ministru⁴⁾.

De ministerul de interne resortează și aședămîntul de ajutor pentru sătenii „Carol-Elisaveta”. Fondul re-

¹⁾ Art. 50 l. c. ²⁾ Art. 51 l. c. ³⁾ Art. 2 al legii din 19 April 1892.

⁴⁾ Art. 7 al legii din 1 Noemvre 1892, M. o. Nr. 169.

spectiv este administrat de un consiliu format din ministrul de interne, ministrul finanelor și ministrul agriculturii, comerciului, industriei și domeniilor, având sediul în ministerul de interne¹⁾.

În competența ministerului instrucțiunii publice și cultelor intră administrația întregului învățământ primar, secundar, superior și profesional²⁾.

Organe consultative pentru serviciul acesta sînt consiliul general al instrucțiunii publice, împărțit în mai multe secții speciale și compus din inspectori scolare și delegați ai diferitelor categorii de profesori, numiți de Rege pe cinci ani, și consiliul permanent, compus din trei membri numiți de Rege pe trei ani. Consiliul general își dă avisul asupra programelor scolare și aplicării lor³⁾, iar consiliul permanent asupra creațiunilor de școli, cărților didactice, regulamentelor scolare, programelor și cestiunilor speciale, puse de ministru⁴⁾.

Controlul învățămîntului se execută printr'un număr de inspectori generali, inspectori de circumscriptiune, revisori și subrevisori școlari⁵⁾, iar administrația fiecărei școli incumbă rectorului sau directorului ei. De la ministerul instrucțiunii resortează și „Academia Română“, un institut național care are de scop cultura limbei și a istoriei naționale, a literelor, a științelor și a artelor frumoase⁶⁾.

Ministerului numit îi incumbă și administrația cultelor. Din titlul acesta resortează de la el Sfântul Sinod al bisericii autocefale a României, compus din amîndoi Metropoliții, din șase Episcopi eparchioți

1) Reg. din 8 Februar 1895, M. o. Nr. 244. 2) Art. 1 al legii din 4 Septemvre 1892, M. o. Nr. 123. 3) Art. 29—38 l. c. 4) Art. 39—42 l. c. 5) Art. 43—62 l. c. 6) Legea din 30 Marte 1879, M. o. Nr. 74.

și din cei opt Archierei titulari. El statuează asupra tuturor afacerilor spirituale, disciplinare și judiciare curat bisericesci, având a păstră unitatea în privința dogmelor și canoanelor ecumenice cu bisericile ortodoxe și unitatea administrativă, disciplinară și națională a bisericii române.

Sub autoritatea Sfântului Sinod, cultul se administrează în eparchii de Metropoliți, respective de Episcopi ajuturați de consistoriile lor, iar în parochii conform legii din 1 Iunie 1893 de epitropia compusă de preotul-paroch, un membru numit de prefect în parochiile rurale și de primar în parochiile urbane și un membru ales de parochianî pe cinci ani.

Ministerul instrucțiunii publice și cultelor grijesce în urmă și de serviciul construcțiunilor și conservării monumentelor istorice¹⁾. Organ auxiliar în privința aceasta este „comisiunea monumentelor publice“, compusă, sub presidiul ministrului, din trei membri numiți de ministru dintre bărbații cei mai competenți în științele istorice sau archeologice, dintre cari doi trebuie să fie luați dintre membrii Academiei române, din directorul museului din București și dintr'un architect²⁾.

Atribuțiunile ministerului agriculturii, industriei, comerciului și domeniilor sînt: pregătirea legilor și regulamentelor privitoare la agricultură, înființarea și administrarea stabilimentelor pentru îmbunătățirea și propășirea animalelor domestice, introducerea irigațiunii și drenagiului, încurajarea agriculturii prin expozițiuni și concursuri, prin societăți

¹⁾ Art. 11 al legii din 4 Septemvre 1892. ²⁾ Legea din 24 Noemvre 1892.

de agricultură și prin comiții agricole, constituirea unor stațiuni experimentale și meteorologice, luarea tuturor măsurilor pentru înăntarea agriculturii, pregătirea legilor relative la subsistența publică, pregătirea legilor privitoare la comerțul interior, artele industriale și manufactură, supraveghierea casselor de economie, societăților anonime, asociațiunilor de credit popular, societăților cooperative, administrația regimului măsurilor și greutateților, centralizarea și publicațiunea documentelor asupra legislațiunii agricole, forestiere, comerciale și industriale, statistica generală a României, gestiunea bunurilor statului cu luarea tuturor măsurilor de păstrarea și îmbunătățirea acestor bunuri, vîndarea bunurilor statului¹⁾. Pentru scopul din urmă există o secție specială a vîndării bunurilor statului²⁾. Afară de ea, ministerul cuprinde secretariatul general și direcțiunea generală a domeniilor și pădurilor statului, divisiunea agriculturii, comerțului și industriei, divisiunea comptabilității și divisiunea statisticii generale a României³⁾. De la el resortează fondul de punere în valoare a pădurilor domeniiale, format din rețineri de doi la sută din toate vîndările de lemne din pădurile statului, pentru recunoascerea pădurilor, construcțiunea unor comunicații prin ele și ameliorarea stării funcționarilor forestieri⁴⁾.

Ca organ consultativ pentru măsurile relative la încurajarea industriei funcționează o comisie compusă din șapte membri, numită „Comisiunea industrială”⁵⁾.

¹⁾ Legea din 30 Marte 1883, 14 Mai 1892. ²⁾ Legea din 14 Mai 1892, M. o. Nr. 34. ³⁾ Art. 4 și 7 ai legii din 30 Marte 1883 și 14 Mai 1892. ⁴⁾ Legea din 17 Mai 1892, M. o. Nr. 36. ⁵⁾ Art. al legii din 12 Mai 1887, M. o. Nr. 32.

Serviciul exterior al ministerului acestuia se execută de inspectorii de agricultură, industrie, comerț și domenii, de personalul inginerilor-hotarnici, de personalul silvic și de personalul advocaților și referenților statistici¹⁾.

Activitatea ministerului lucrărilor publice cuprinde serviciul drumurilor, podurilor și căilor ferate, râurilor navigabile și nenavigabile, și alinearea orașelor și drumurilor județene.

De la el resortează consiliul de administrație, direcțiunea generală a căilor ferate și corpul tehnic.

Consiliul de administrație este compus din cinci membri numiți prin decret Regal dintre persoanele experte pe terenul tehnic, comercial și industrial²⁾. El este autoritatea delegată de ministerul lucrărilor publice pentru controlul și examinarea tuturor lucrărilor ale direcțiunii generale³⁾.

Direcțiunea aceasta se compune dintr'un director general și un subdirector⁴⁾. Administrația centrală cuprinde serviciul central de secretariat și personal, contencios și medical, comptabilitatea generală, serviciul comercial, serviciul de mișcare, serviciul de tracțiune și ateliere, serviciul de întreținere și serviciul de economat⁵⁾. Direcțiunea generală este însărcinată cu conducerea permanentă a întregii exploatare și execută mersul regulat al tuturor serviciilor administrației și exploatareii, precum și toate decisiunile luate de consiliul de administrație sau de minister⁶⁾.

¹⁾ Art. 13 al legii din 30 Martie 1883. ²⁾ Art. 5 al legii din 19 Martie 1883, M. o. Nr. 285. ³⁾ Art. 13 l. c. ⁴⁾ Art. 7 l. c. ⁵⁾ Art. 8 l. c. ⁶⁾ Art. 23 l. c.

Corpul tehnic al ministerului lucrărilor publice se compune din corpul de ingineri și din cel de conductori ¹⁾, și este însărcinat cu studiarea și redactarea proiectelor, cu supraveghierea tuturor lucrărilor publice ce se execută de stat, județe și comune, cu întreținerea lucrărilor acestora, cu exploatarea tuturor căilor de comunicațiune, a docurilor și antrepozitelor și cu supraveghierea lucrărilor publice ce se execută pe cale de concesiune ²⁾.

Ministerul justiției îngrijesce de administrația justiției și în general priveghiază aplicațiunea ei regulată.

Ministerul de externe exercită direcțiunea superioară și controlul relațiunilor internaționale. Ministrul de externe negociază și interpretează tractatele și convențiunile internaționale și regulează raporturile României cu celelalte state. Lui îi incumbe direcțiunea și controlul asupra poliției în porturi, în domeniile fluviale și maritiune. Comandantul flotei îi este direct supus. În calitate de cancelar al ordinilor, ministrul de externe are administrația lor și a medaliilor ³⁾. Dela el resortează serviciul diplomatic și cel consular. Serviciul diplomatic se exercită de trimiși diplomatici, și anume există în prezent zece misiuni diplomatice permanente în capitalele principale ale Europei, iar serviciul consular se face de agenți consulari, cari sunt sau profesionali sau onorifici.

Ministriul de resbel îngrijesce de administrația armatei și a gendarmeriei. Administrația armatei cuprinde serviciul intendenței, artileriei, geniului, flotei, serviciul sanitar și serviciul tesaurului armatei ⁴⁾ și

¹⁾ Art. 1 al legii din 15 Iuni 1894, M. o. Nr. 58. ²⁾ Art. 2 l. c.

³⁾ Legea din 13 Februar 1894, M. o. Nr. 255. ⁴⁾ Art. 2 al legii din 5 Marte 1883, M. o. Nr. 273.

este basată pe principiul direcțiunii, gestiunii sau execuțiunii și al controlului. Direcțiunea nu ia parte la actele gestiunii, iar controlul nu ia parte nici la direcțiune nici la gestiune și atîrnă direct de la minister ¹⁾.

Atribuțiunile ministerului de finance cuprind: Direcțiunea taxelor și contribuțiunilor, direcțiunea vamelor, serviciul comptabilității generale a statului și al cassieriei centrale, serviciul de inspecțiune și de controlă, serviciile speciale și anume: regia monopolurilor statului, monetăria și regimul timbrelor, cassa pensiunilor civile și eclesiastice, creditul agricol și cassa de depuneri și consemnațiuni.

De la ministerul financelor resortează pentru contribuțiunile directe cassierii generali și percepatorii cu agenții lor, pentru dările indirecte controlorii și sub-controlorii, iar pentru serviciul vamal circumscripțiile și birourile vamale cu personalul lor de șefi de circumscripție, șefi de vamă, împiegați și supraveghiatori ²⁾. Organ auxiliar al ministerului financelor este comisiunea specială de experți, compusă din trei membri numiți de ministru după recomandarea tribunalului de comerț din București și chieamată a interveni în casuri de contestațiuni vamale ³⁾.

II. Pentru gestiunea lor, miniștrii și agenții lor sînt supuși unei responsabilități speciale. Responsabilitatea miniștrilor este triplă: Civilă, penală și politică. Responsabilitatea civilă a ministrului pentru acte îndeplinite afară de exercițiul funcției sale este egală celeia a fiecărui cetățean. Pentru acte săvîrșite în exercițiul funcției sale, ministrul devine

¹⁾ Art. 3 l. c. ²⁾ Legea din 27 Martie 1893, M. o. Nr. 286.

³⁾ Art. 89 al legii din 15 Iunie 1874, M. o. Nr. 130.

civil responsabil, dacă cu rea credință cauzează o daună statului sau îl expune la daune cătră particulari. Judecata urmează conform dreptului comun, nu poate însă avea loc fără de autorizarea prealabilă a corpurilor legiuitoare ¹⁾).

Pe cale penală se urmăresce ministrul, care comite o infracțiune a legilor penale ordinare. Infracțiunile comise afară de exercițiul funcției se pedepsesc de tribunale în formele ordinare ²⁾. Nici instrucțiunea, nici urmărirea însă nu poate începe fără autorizarea adunării legiuitoare căriia îi aparține ministrul, aceasta putându-o da și din oficiu ³⁾. Crimele și delictele comise de un ministru în exercițiul funcției sale se judecă conform normelor legilor penale de curtea de cassatiune și justiție, care este și forul pentru responsabilitatea politică a miniștrilor.

Responsabil politic devine ministrul, care semnează sau contrasemnează decrete sau ia dispozițiuni ce violează un text expres al Constituției sau al unei legi existente, care prin violență sau fraudă împiedică sau încearcă să împiedice liberul și sincerul exercițiu al dreptului electoral al cetățenilor, sau care cu rea credință și în prejudițiu al intereselor țerii amăgesce reprezentațiunea națională asupra situațiunii afacerilor statului ⁴⁾. Infracțiunile acestea pot avea loc prin comitere sau omitere. Rea credință recer numai infracțiunile relative la împiedecarea exercițiului dreptului electoral și la amăgirea reprezentațiunii naționale; pentru prima infracțiune, necesitatea requisitului acestuia rezultă din termenii „violență” și „fraudă”, cari presupun voință rea, iar pentru infracțiunea a doua, legea o pre-

¹⁾ Art. 4 al legii din 2 Mai 1879, M. o. Nr. 98. ²⁾ Art. 9 l. c.

³⁾ Art. 10 și 11 l. c. ⁴⁾ Art. 2 și 3. l. c.

vede cu cuvinte exprese. Din contra infracțiunile comise prin semnarea sau contrasemnarea unui decret anticonstituțional sau antilegal nu au lipsă de voința rea a ministrului; este de ajuns negligența sa, în orî ce cas însă culpa lata, fiind numai aceasta punibilă. Legea vorbind în casul acesta de decrete, nu încapă urmărirea unui ministru pentru contrasignarea sancțiunii unei legi, pentru că sancționarea nu este decret. Astfel responsabilitatea politică a miniștrilor este restrinsă la actele administrative. Pentru acte ale legislațiunii supraordonate ministrului, acesta firesce nu poate fi tras la răspundere ¹⁾.

Responsabilitatea politică a miniștrilor și cea penală pentru infracțiuni comise în exercițiul funcției cuprinde toate actele îndeplinite de la depunerea jurământului până la încetarea faptică a funcției și este solidarică atât pentru faptele săvîrșite de miniștri în comun, cât și pentru cele susținute cu intențiune ²⁾; ea nici când nu se poate declina din cauza unui ordin verbal sau înscris al Regului ³⁾.

Pentru infracțiunile politice și cele penale, comise în exercițiul funcției, miniștrii nu se pot da în judecată, decât de Rege sau de corpurile legiuitoare ⁴⁾. Propunerea respectivă trebuie să se facă în scris de 20 de deputați sau de 10 senatori. Presidentul adunării are să o pue la ordinea zilei până în 5 zile, și în cas de delict flagrant chiar imediat, iar adunarea decide cu majoritate absolută, orî de trece la ordinea zilei, sau trimite propunerea în studiul unei comisii de informațiuni prealabile, compuse din șapte membri, aleși prin vot secret ⁵⁾. Comisiunea constată faptele imputate

¹⁾ La același rezultat ajunge Dissescu, l. c. III. p. 751. ²⁾ Art. 5 l. c.

³⁾ Const. art. 100. ⁴⁾ Art. 14 al legii din 2 Mai 1879. ⁵⁾ Art. 17 l. c.

ministrului și prezintă până în zece zile raportul, care până în alte 5 zile are să se pună în dezbateri. Ca pe basă acestui raport ministrul să se deie în judecată, propunerea respectivă trebuie să se primească cu majoritate de două treimi ¹⁾. Fiind acușați mai mulți miniștri, votul trebuie să urmeze separat pentru fiecare ²⁾.

Votându-se darea în judecată, ministrul, fiind încă în funcție, este eo ipso suspendat ³⁾, iar adunarea alege un comitet de instrucțiune, compus din cel puțin șapte membri, cari la rândul lor aleg din mijlocul lor un president și doi secretari ⁴⁾. Comitetul acesta exercită toate puterile procesuale, acordate judecătorilor instructori și președinților curților de jurați, afară de dreptul de a decretă arestarea preventivă. Puterile acestui comitet se continuă din sesiune în sesiune și chiar din legislatură în legislatură, fără privire la prorogațiune sau soluțiune ⁵⁾. Terminând instrucțiunea, comitetul prezintă raportul seu corpurilor legiuitoare. Dacă concludsiunile raportului sânt favorabile acusatului, ele nu se pot admite, decât când întrunesc majoritatea de două treimi a voturilor adunării interesate; dacă însă ele mântin acusa, aceasta rămâne în vigoare fără disbatere și vot nou ⁶⁾. La cas, că corpul legiuitor, care a votat darea în judecată, este disolvat, înainte de ce comitetul și-a terminat lucrarea, acesta merge de a dreptul să susțină acusațiunea înaintea curții de cassațiune și justiție. De alta adunarea, după primirea raportului comitetului de instrucțiune, alege un comitet de acusare, care înaintează și susține acusarea înaintea curții de cassațiune și justiție ⁷⁾. Curtea

1) Art. 18 l. c. 2) Art. 19 l. c. 3) Art. 20 l. c. 4) Art. 22 l. c.

5) Art. 23 l. c. 6) Art. 30 l. c. 7) Art. 33 l. c.

judecă în secțiuni unite, numărul membrilor fiind totdeauna cu soț; paritatea voturilor apără pe acusat ¹⁾.

Procedura se stabilește de însași curte, observându-se dispozițiunile procedurii penale ²⁾. Dacă curtea îl află vinovat pe ministrul acusat, ea, în cazul unei infracțiuni penale, îi dictează pedeapsa prevădută în codicele penal, în cazul semnăturii unui decret anticonstituțional sau al împiedecării exercițiului dreptului electoral, detențiune și interdicțiune de la trei ani până la maximum toată viața, de a ocupa funcțiuni publice, iar în cazul semnăturii unui decret ilegal sau al amăgirii reprezentațiunii naționale, interdicțiune de la trei ani până la maximum toată viața ³⁾. Regele nu poate să erte sau să micșoreze pedeapsa dictată ministrului condamnat, decât la cererea adunării care l'a dat în judecată ⁴⁾.

Funcționarii sînt responsabili conform codicelui penal și devin complici ai ministrului, dacă execută un ordin sau o dispozițiune, al căriia obiect nu este de resortul ministrului, sau a căriia ilegalitate este evidentă. Judecata urmează de cătră curtea de cassatiune și justiție conform principiilor stătornicite pentru complicitate în codicele penal ⁵⁾.

§ 10.

Administrația generală în județe.

I. În județ, administrația generală este încredințată prefectului ⁶⁾. Prefectul se numește prin decret Regal, după recomandăția ministrului de interne ⁷⁾,

¹⁾ Art. 35 l. c. ²⁾ Art. 36 l. c. ³⁾ Art. 2 și 3 l. c. ⁴⁾ Const. art. 103. ⁵⁾ Art. 7 al legii din 2 Mai 1879. ⁶⁾ Art. 8 al legii din 1 Noembrie 1897, M. o. Nr. 169. ⁷⁾ Art. 13 l. c.

fără a fi supus unor condițiuni de admisibilitate. El stă sub ordinele directe ale ministrului de interne și întrunește în însușia sa de organ al administrației statului două funcții. Funcția sa principală este de a reprezenta în județul seu puterea executivă. În calitate de aceasta, el este simplu agent al autorităților centrale și execută ordinele ce i se transmit de diferitele ministere ¹⁾. Drept aceea el grijesce de publicarea și executarea legilor și regulamentelor și ia toate măsurile necesare, conformându-se instrucțiunilor primite de la miniștri. Numai în cas de urgență, el poate procedea din propria inițiativă, referind însă îndată ministrului de resort ²⁾. Prefectul supraveghează pe toți funcționarii administrativi ai statului, județului, comunelor și stabilimentelor de utilitate publică, raportând autorității competente ³⁾. El în calitate de reprezentant al guvernului central ia parte și presidează la toate solemnitățile publice și oficiale din localitate; numai în locurile în care residează comandanți de corpuri de armată, presi-diul solemnităților amintite se cuvine comandantului militar ⁴⁾. Semnul dinstinctiv al prefectului este eșarpa în colorile naționale ⁵⁾.

În funcția a doua, prefectul este instanță administrativă și exercită toate atribuțiunile ce-i sînt deferite prin legile și regulamentele speciale ⁶⁾, avînd mai ales a veghiă la menținerea dreptului statului față de cetățeni, de județe, de comune și de alte persoane juridice. El îngrijesce de ordinea și siguranța publică

¹⁾ Art. 14 l. c. ²⁾ Art. 16 l. c. Defour, l. c. I 219: Le préfet a en effet le pouvoir de prendre jusqu'au mesures réservées à l'autorité supérieure. L'exercice de ce pouvoir n'est subordonné, qu'à deux conditions: la première est, d'être motivé par l'urgence, et la seconde, de ne se résoudre qu'en dispositions provisoires. ³⁾ Art. 19 l. c. ⁴⁾ Art. 31 al reg. din 3 Noevre 1892. ⁵⁾ Art. 32 al legii din 1 Noevre 1892. ⁶⁾ Art. 15 l. c.

în județul seu, fiind autorisat, la cas de trebuință, a pune în mișcare forța publică la întâmplări de rebeliune, seditiune, atrupamente tumultuoase sau alte evenimente neprevădute, cari amenință ordinea publică, siguranța persoanelor și a proprietăților, raportând imediat ministrului de interne¹⁾. Prefectul este însărcinat și cu poliția administrativă sau preventivă și are dreptul, de a face regulamente în marginile legilor și regulamentelor generale de administrație; regulamentele au însă lipsă de aprobarea ministrului, pentru a deveni lucrătoare. El ia pe cale de ordonanțe toate măsurile necesare pentru prevenirea delictelor, ordinea și siguranța publică²⁾ și liberează pasapoartele conform instrucțiunilor primite de la ministerul afacerilor străine³⁾. El supraveghează toate persoanele juridice și institutele de binefacere din județul seu, nu poate lua însă vre o măsură directă față de ele, ci trebuie să semnaleze neajunsurile sau abaterile constatate autorității competente, înștiințând totodată și pe ministrul de interne⁴⁾.

Prefectul inspectează spitalele, casele de alienați, asilurile de infirmți, închisorile, căile naționale și județene și se încredințează în cas de întâmplări calamitoase extraordinare, precum inundațiuni, epidemii, epizootii mai întinse și altele de asemenea, în persoană de măsurile luate sau dă însuși ordinele necesare. Spre a inspecta așezămintele cu legi organice sau statute recunoscute de guvern, prefectul are lipsă de delegațiunea specială a guvernului⁵⁾.

În fiecare an, prefectul adresează ministerului de interne un raport amănunțit asupra stării generale, financiare, economice și administrative a județului și

1) Art. 17 l. c. 2) Art. 23 l. c. 3) Art. 25 l. c. 4) Art. 18 l. c.

5) Art. 20 l. c.

comunelor din circumscripție¹⁾. Pe lângă atribuțiunile aceste polițiale, prefectul controlează legalitatea gestiunii comunelor, îndeplinesce măsurile sanitare și veterinare, dresează listele de persoane capabile a fi jurați, conlucră la recrutarea armatei etc.

II. Exercițând atribuțiunile sale, prefectul este ajutat de personalul propriu, care împreună cu el formează prefectura, de subprefecți (administra-tori) și ajutorii lor, de organele sanitare, de consiliul de revisiune, de polițai și'n urmă de gendarmeria rurală.

Prefectura, sub conducerea prefectului, se compune de un director de prefectură, un cap de birou și manipulanții necesari. Directorul prefecturii grijesce de resolvarea și expediarea lucrărilor, înlocuesce pe prefect în cas de absență și poate fi investit de ministerul de interne cu atribuțiunile prefectului²⁾. Capul biroului ajută directorului la redactarea corespondenței, iar manipulanții grijesc de expediarea și păstrarea actelor.

Subprefecții (în Dobrogea numiți administratori) sânt agenți detașați ai prefectului, cari sub autoritatea și controlul direct al prefectilor exercită toate atribuțiunile acestuia, însă numai în teritoriul unei plase³⁾. Ajutorii lor au întocmai aceleași atribuțiuni și căderi, le exercită însă sub ordinele și direcțiunea imediată a subprefectului, pe care'l substitue în cas de lipsă⁴⁾.

Organe sanitare pe lângă prefecti sânt consiliile de igienă și salubritate publică, medicii primari, comisiunile de constatare a epizootiei și veterinarii, iar pe lângă subprefecți medicul și veterinarul plasei.

¹⁾ Art. 22 l. c. — ²⁾ Art. 26 al legii din 1 Noemvre 1892. ³⁾ Art. 29—43 l. c. ⁴⁾ Art. 44—46.

Consiliul de igienă și salubritate publică se compune de prefect drept president, de medicul primar, de medicii comunali ai capitalei județului, de medicul spitalului județean, de medicii primari ai celorlalte spitale din capitala județului, de medicul-șef al garnisoanei, de primarul capitalei județului, de doi membri ai consiliului județean, de un architect, de un inginer, de un farmacist, de veterinarul județului și de veterinarul capitalei județului ¹⁾. Comisiunea de constatare a epizootiei se compune din veterinarul comunei, din primar și din subprefect s'au un comisar polițienesc ²⁾.

Medicul-primar al județului este capul serviciului sanitar al județului, afară de serviciile sanitare din orașul de reședință a prefectului, și dă concursul seu în tot ce privește serviciul sanitar prefectului, consiliului județean și delegațiunii județene ³⁾. Medicul de plasă este subordonat medicului-primar de județ și supus controlului seu ⁴⁾. Veterinarilor le încumbe întreaga poliție veterinară și intervențiunea la epizootii.

Consiliul de revisiune se compune sub presiul prefectului de un membru al consiliului județean și de un oficer superior, asistând un medic militar și comandantul depositului de recrutare ⁵⁾. Atribuțiunile consiliului de revisiune sînt revisiunea operațiunilor recrutării, ascultarea reclamărilor și judecarea cauzelor de scutire și dispense de serviciul militar ⁶⁾.

Polițaiul împreună cu comisarii și subcomisarii de poliție ce depind de la el exercită poliția administrativă în reședința prefecturii. În Iași și București,

¹⁾ Art. 59 al legii din 22 Iuni 1893, M. o. Nr. 62. ²⁾ Art. 29 al legii din 28 Mai 1882, M. o. Nr. 47. ³⁾ Art. 43—48 l. c. ⁴⁾ Art. 50 l. c. ⁵⁾ Art. 31 al legii din 5 Martie 1876. ⁶⁾ Art. 30 l. c.

serviciul polițial se execută de prefectii de poliție din capitalele acestea.

Gendarmeria rurală este un corp organizat milităresce, menit a veghiă asupra siguranței publice, menținerii ordinii și executării legilor. Serviciul ei, conform legii din 1 Septembrie 1893 și regulamentului din 29 Septembrie 1893, se împarte în serviciul ordinar și cel extraordinar¹⁾. Serviciul ordinar se execută zilnic sau la epoce periodice, fără cerere specială din partea autorităților administrative, cuprinde poliția administrativă și preventivă, poliția drumurilor și țărinilor, poliția judiciară și militară și transferarea arestațiilor civili și militari²⁾ și urmează cu ocaziunea vizitării, percurgerii și patrolării tuturor localităților din circumscripție, iar serviciul extraordinar constă în a da ajutorul cerut funcționarilor vamali, administrațiilor și agenților silvici, casierilor publici, portăreilor și executorilor de mandate judecătorești, comisarilor de gări și porturi, cantonierilor și agenților însărcinați cu supraveghierea drumurilor de fer, în urmă rechișițiunilor militare în cas de rebel³⁾. Gendarmeria dă și escorte și convoiuri⁴⁾. Serviciul extraordinar urmează numai la o cerere făcută în scris de autoritățile administrative; în cas de urgență este permisă însă și o requisitie prin telefon sau telegraf, dacă-i urmează apoi o cerere scrisă⁵⁾.

Gendarmii nu exercită funcțiile lor, decât în circumscripția proprie; numai în cas de flagrante delict și urmărire a făcătorilor de rele, ei pot continua să opereze și în circumscripția imediat mărginașă. Pe lângă serviciul lor ordinar și extraordinar⁶⁾, ei sînt

1) Art. 51 l. c. 2) Art. 52 l. c. 3) Art. 53 l. c. 4) Art. 54 l. c.

5) Art. 55 l. c. 6) Art. 56 l. c.

obligați a da asistența lor orî cării persoane, care o cere în cas de pericol, trebuie însă să se ferească a turbura pe cetățeni în exercițiul libertății lor individuale, constituind o atare turburare un abus de putere. Ei nu pot aresta pe un individ, decât în cas de flagrant delict, determinat de lege, sau în virtutea unui ordin sau mandat liberat de autoritatea competentă. Așisderea nu le este ertat, a intra în domiciliul unui cetățean, fără învoirea acestuia, decât pentru un motiv anume exprimat de lege sau în virtutea unui mandat special de perchisițiune, liberat de autoritatea competentă, sau pentru cause de incendiu, inundări sau reclamațiuni venite din interiorul locuinței și în cas de flagrant delict¹⁾. Gendarmii, nefiind de față autoritatea judiciară sau administrativă, nu pot să întrebuițeze forța armelor ce poartă, decât în cas de legitimă apărare, adică spre a respinge orî ce atac cu violență, exercitat asupra lor, și dacă nu pot să apere altfel terenul ce ocupă, posturile sau persoanele ce le sînt încredințate. Ca atac cu violență se consideră dejă vizarea unui gendarm cu o armă, amenințându-se a da foc, încercarea unei rezistențe îndăretnice, unor lovirî sau a desarmării²⁾.

Pentru orî ce operațiune sevîrșită se încheie de cel în drept sau de gendarm un proces verbal³⁾. Procesele verbale ale gendarmilor sînt cređute în justiție pînă la proba contrarie⁴⁾. Toate actele îndeplinite de gendarmi se întroduc în foaea de serviciu.

Gendarmeria se recrutează din foști membri ai armatei. Oficerii se numesc prin decret Regal, după prezentarea ministrului de interne și avisul conform al ministrului

1) Art. 218 al reg. din 29 Septevre 1893. 2) Art. 224 reg. c.

3) Art. 57 l. c. 4) Art. 60 l. c.

de resbel; gradele inferioare se conferă de inspectorul-general al gendarmeriei, iar brigadierii sau caporalii sînt numiți de comandantul companiei, care cu aprobarea prefectului îndeplinește și angajamentul gendarmilor. Înainte de a intra în funcție, gendarmii de orice grad depun jurămîntul prescris. Gendarmii sînt organizați după unități județene, formînd companii, plutoane și secțiuni¹⁾. Compania cuprinde întregul număr de gendarmi al unui județ, poartă numirea județului și este comandată de un căpitan, ajutat de un locotenent și investit cu drepturile unui comandant de corp²⁾. Plutoanele sînt formate din trupele mai multor secțiuni, comandate de un sergent-major plutonier și numite după plasa în care comandantul își are sediul, iar secțiunile cuprind posturile de gendarmi, destinate reședințelor de județ, de plasă sau de comună și numite stațiuni; ele sînt comandate de un sergent, brigadier sau caporal³⁾.

Subordonarea gendarmeriei rurale este mixtă. În privința serviciului ordinii și siguranței publice, ea resortează de la autoritățile administrative, fiind prefeții de județe autoritățile imediat superioare unităților de gendarmerie. Comandanții de plutoane și șefii stațiunilor de plasă stau afară de aceea sub ordinele directe ale subprefecților. În ultima linie serviciul acesta depinde de la ministerul de interne. Numai acesta poate da ordine privitoare la poliția generală, la siguranța statului și pentru concentrarea unităților de gendarmerie la trebuințele extraordinare. În ceea ce privește atribuțiunile gendarmilor de agenți și ofițeri ai poliției judiciare, gendarmeria, lucrînd în virtutea dispozițiilor

¹⁾ Art. 29 l. c. ²⁾ Art. 8 l. c. ³⁾ Art. 10 l. c.

codicelui de procedură penală, fie în cas de flagrant delict, fie pe baza unor comisiuni rogatorii, resortează de la ministrul justiției, iar șefii imediați ai unităților de gendarmerie din circumscripție sînt judecătorii de instrucțiune și procurorii¹⁾. În tot ce se raportează în urmă la disciplină, comandament și instrucția militară, gendarmeria depinde de la ministrul de resbel, care privighiază și ținuta armamentului, echipamentului, îmbrăcăminte și remonte și exercită și atribuțiunile poliției judiciare militare²⁾.

Comandant militar al gendarmeriei rurale este generalul-inspector al gendarmeriei. El are sediul în București și supraveghează, atât personal, cât și prin ajutoarele sale, mersul general al serviciului gendarmeriei, instrucțiunea, administrația și comptabilitatea. Spre scopul acesta el este dator, a inspecta, cel puțin odată pe an, fiecare companie.

Gendarmeria este obligată a corespunde tuturor cererilor ce i se fac de autoritățile administrative și judiciare. Cererile trebuie însă să fie făcute în scris, să se refere la circumscripția autorității requirente, să fie adresate unității de gendarmerie a locului unde are să se execute și să aibă de obiect acte în cari gendarmeria poate fi chemată a interveni³⁾. Făcându-se cereri abusive, comandantul de companie poate face arătare ministerului competent și provocă avisul acestuia.

Afară de aceasta gendarmeria este dătoare, a comunica autorităților civile științele ce le culege și cari interesează ordinea și siguranța publică⁴⁾. Spre scopul acesta, comandantul de companie adresează prefectului din 5 în 5 zile, și când este de nevoie,

¹⁾ Art. 48 l. c. ²⁾ Art. 49. ³⁾ Art. 72—79 reg. c. ⁴⁾ Art. 80—85 reg. c.

chiar în toate ȕilele, un raport amănunȕit de toate evenimentele interesante pentru ordinea și siguranȕa publică, iar procurorilor generali de pe lângă curȕile de apel și capilor parchetelor judeȕiane le împărtășește pe dată evenimentele de natură a motivă urmăriri judiciare.

Dacă din rapoartele gendarmeriei rezultă temeri, că s'ar puté întâmplă mișcări populare sau atrupamente sediȕioase, prefectul, înȕelegându-se cu comandantul gendarmeriei, poate cere concentrarea gendarmilor diferitelor secȕiuni la locul mișcării, în care cas trebuie avisat ministerul de interne și cel de resbel¹⁾.

Pe basa informaȕiunilor primite, autorităȕile civile adresează gendarmeriei cererile lor, cari totdeauna trebuie să aibă un scop determinat; a discută oportunitatea cererilor și a măsurilor indicate într'însele, este oprit organelor gendarmeriei. Pe de altă parte însă, după ce s'a adresat cererea, autorităȕile civile nu se mai pot amestecă nici într'un chip în operaȕiunile militare, ordonate de comandanȕii gendarmeriei pentru executarea ȕisei cereri. Comandanȕii din acest moment sânt singuri responsabili de măsurile ce le află necesare²⁾.

Îndecomun autorităȕile civile în raportul lor cu gendarmeria au să se abȕină de ori ce act ce preține exerciȕiul unei puteri exclusive asupra gendarmeriei sau un amestec în detaliile înterioare ale serviciului ei, iar militarii gendarmeriei trebuie asemenea să se mărginească în limitele dătoriiilor lor față de autorităȕile civile și să păstreze neconȕenit față cu ele respectul și deferenȕa cuvenită³⁾.

1) Art. 86 reg. c. 2) Art. 87—90. 3) Art. 110 reg. cit.

§ 11.

Administrația generală în comune.

I. Depositari ai puterii administrative în comunele urbane și rurale sunt primarii. Fiecare comună urbană sau rurală are în capul ei un primar, care se alege de consiliul comunal dintre membrii sei prin scrutin secret cu majoritate absolută a voturilor exprimate ¹⁾ și în comunele urbane se confirmă prin decret Regal, iar în comunele rurale de prefect ²⁾. Numai în Dobrogea toți primarii se numesc de prefecți.

Primarii în persoană lor împreună două funcții, și anume de organe ale administrației autonome a comunei și de delegați ai administrației generale a statului. În însușia din urmă, primarii sub exclusivă autoritate a administrației superioare sunt însărcinați cu publicarea și executarea legilor, cu menținerea siguranței generale și a ordinii publice și cu poliția, deși aceasta după natura ei ar trebui să aparțină competenței autonome a comunei ³⁾. În detaiū le incumbă: Ținerea actelor civile și păstrarea respectivelor registre, reprimarea tuturor turburărilor, igiena și salubritatea publică, înlăturarea cauzelor de infecțiune, supraveghierea spitalelor, grija alienaților, regularea transportului și a înmormântării cadavrelor, controla persoanelor și locuințelor dedate prostituțiunii, poliția spectacolelor, controlul stabilimentelor de beuturi, menținerea ordinii în bēlcuiuri, tîrguri și locuri publice, inspectarea debitelor

¹⁾ Art. 54 al legii din 7 Mai 1887, M. o. Nr. 28 și art. 9 al legii din 31 Iuli 1894, M. o. Nr. 96. ²⁾ Art. 55 resp. 12 l. c. ³⁾ Trotley l. c. I, 372: Elles sont fonctions propres au pouvoir municipal c. a. d. elles ne sont pas deleguées par l'administration générale, mais elle dérivent de sa nature et sont de son essence.

de obiecte de alimentare, salubritatea alimentelor, controlul măsurilor și greutateilor, înlesnirea circulațiunii pe strade, cheiuri și drumuri publice, poliția construcțiunilor și reconstrucțiunilor, ridicarea ruinelor, dărîmarea edificiilor ce amenință ruină, interdicțiunea de a nu espune la ferestre obiecte ce prin căderea lor pot vătămă pe trecători, poliția rurală, prevenirea accidentelor și flagelilor calamitoase, privighierea bisericilor, ospitiilor, caselor de închisori, stabilimentelor de binefacere sau de învățămînt public ¹⁾, formarea listelor electorale ²⁾, compunerea tabelelor de recensemînt pentru scopurile recrutării ³⁾ etc.

Asupra obiectelor încredințate vigilanței și autorității sale, primarul poate da ordonanțe. Aceste ordonanțe se comunică prefectului, iar în Bucuresci ministrului de interne și nu devin executorii, decât după ce au fost aduse la cunoștința interesaților prin publicațiuni și afișe. Ministrul de interne pentru comunele urbane, și prefectul pentru comunele rurale pot suspenda sau anula ordonanțele primarilor, cînd contravin legilor și regulamentelor de administrațiune generală ⁴⁾. Primarii, exercitînd atribuțiunile lor, pot cere de a dreptul intervențiunea puterii armate ⁵⁾. Semnul lor distinctiv este eșarpa cu colorile naționale purtată la cingătoare ⁶⁾.

II. În oficiul lor, primarii sînt sprijiniți de ajutorii lor, de funcționarii comunei, de organele sanitare, de diferite comisiuni și de gendarmii comunale. Ajutorii primarilor se aleg așîderea de consiliul comunal din mijlocul mem-

¹⁾ Art. 68—80 și 54—60 l. c. ²⁾ Art. 37 al legii elect. ³⁾ Art. 6 al legii din 5 Martie 1876, M. o. Nr. 51. ⁴⁾ Art. 70 și 58 ai leg. din 7 Mai 1887 și 31 Iuli 1894. ⁵⁾ Art. 80. ⁶⁾ Art. 83 și 65 l. c.

brilor sei și se confirmă în comunele urbane de Rege, iar în cele rurale de prefect ¹⁾. Ei secundează pe primar, după delegațiunea acestuia, în îndeplinirea atribuțiunilor sale și-l substituie în cas de împiedecare.

Funcționarii comunali, sub conducerea primarului, formează primăria. Ei se numesc în comunele urbane de primar, iar în cele rurale de consiliul comunal ²⁾. Fiecare comună urbană trebuie să aibă cel puțin un secretar, un cassier-perceptor și un copist ca registrator archivar, fiecare comună rurală un notar și un cassier-perceptor ³⁾. Secretarul sau notarul este capul cancelariei și contrasemnează toate actele primăriei ⁴⁾. Cassierul perceptor este însărcinat singur și pe răspunderea sa, de a încasă veniturile comunale și a quită după mandate regulate cheltueile ordonanțate până la sumele speciale ale fiecărui articol al budgetului sau creditului special ⁵⁾, iar registratorul-archivar grijește de expediarea și păstrarea actelor.

Comunele urbane trebuie afară de aceea să aibă unul sau mai mulți medici, veterinari și agenți sanitari pentru serviciul de igienă și salubritate publică; în urbele de reședință mai mari există încă și consilii urbane de igienă și salubritate publică, compuse sub presidiul primarului de toți medicii și veterinarii din urbe, de un membru al consiliului comunal, un architect, un inginer și un farmacist.

Mai departe fiecare comună urbană trebuie să ție cel puțin un birou de servitori ⁶⁾.

Comisiuni funcționează pentru alineări în comunele rurale, pentru recensemântul militar și pentru

¹⁾ Art. 54 și 9 l. c. ²⁾ Art. 84 și 68 l. c. ³⁾ Art. 84, 89 și 66 l. c.

⁴⁾ Art. 85 și 71 l. c. ⁵⁾ Art. 92 și 79 l. c. ⁶⁾ Art. 25 al legii din 16 Iuni 1892, M. o. Nr. 59.

recensemântul general al contribuțiunilor. Comisiunea de alineare se compune din primar, notar, învățător, preot și trei fruntași comisiunea de recensemânt militar de primar și câte un delegat al ministerului de interne și de resbel ¹⁾, iar cea de recensemânt general în comunele rurale și cele urbane nereședințe dintr' un delegat al contribuabililor, dintr' un consilier județean și un delegat al fiscului, în comunele urbane, residențe de județe, dintr' un consilier comunal, un delegat al contribuabililor și un delegat al fiscului.

Gendarmii comunali în urmă fac parte din corpul gendarmeriei și exercită serviciul acesteia în comunele rurale.

§ 12.

Administrația teritorială specială.

O organizare teritorială specială are administrația justiției, a armatei și a financelor.

I. Organele administrației teritoriale a justiției sînt presidenții și procurorii generali ai celor patru curți de apel, iar în județe presidenții, respective la tribunalele cu mai multe secții, prim-presidenții tribunalelor și prim-procurorii sau procurorii-șefi ai parchetelor ²⁾. Ei au administrația generală a judecătoriei sau a ministerului public, dreptul de a inspecta lucrările și de a aduce la cunoștința ministerului justiției neregularitățile aflate. Ei controlează toți magistrații, împiegații și auxiliarii din resortul lor și supraveghează raporturile lor de serviciu cu publicul, avînd a raporta ministerului tot ce este de natură a compromite caracterul magistratului sau de a paralisa serviciul. Primul-

¹⁾ Art. 7 al legii din 5 Marte 1876. ²⁾ Art. 1 al reg. din 1 Decembrie 1894, M. o. Nr. 192.

president și procurorul general al curții de apel au îndeosebi dreptul de priveghiere, adică dreptul de a trimite înaintea tribunalelor disciplinare, asupra magistraților inamovibili de prima instanță din circumscripția curților.

Sub conducerea organelor acestora se află judecătorii cari distribuie justiția, portăreii, și indirect și advocații.

Portăreii sînt agenți judecătorești pentru somațiuni, comandamente și urmăriri, pentru executarea mandatelor de aducere, depunere și arestare, pentru îndeplinirea protestelor de polițe și a biletelor la ordine și pentru alte atare afaceri ¹⁾. Pe lângă fiecare curte sau tribunal se numesce prin decret Regal un număr de portărei, amăsurat trebuințelor. Unul din ei funcționează ca cap al portăreilor și are, sub ordinele și priveghierea presidentului de curte sau de tribunal, dreptul de control și de disciplină asupra portăreilor ²⁾.

Advocații formează un corp propriu, compus din persoanele trecute în tabloul lor special. Afacerile corpului acestuia se administrează sau de consiliile de disciplină, sau de tribunale. Consiliile de disciplină se aleg din numărul advocaților în județele în cari se află cel puțin 10 advocați înscrisi în tablou ³⁾. Ele griesc sub conducerea decanului ales de aplicarea legilor și regulamentelor, relative la corpul advocaților, de menținerea disciplinei și onorii corpului acestuia și de formarea tabloului ⁴⁾.

Unde nu există consilii de disciplină, atribuțiunile lor se exercită de tribunale cu ajutorul unui avocat

¹⁾ Art. 93 al legii din 9 Iulii 1865. ²⁾ Art. 95 l. c. ³⁾ Art. 6 al legii din 6 Decembrie 1864, M. o. Nr. 273. ⁴⁾ Art. 11 l. c.

oficient, numit de tribunal spre a reprezenta pe ceilalți advocați ai județului, spre a ține corespondența trebuincioasă advocaturii și spre a îndeplini celelalte îndătoriri legale ¹⁾.

II. Pentru organizarea și administrația puterii armate, teritoriul României este împărțit în patru mari regiuni, formând patru corpuri de armată, cu reședințele în Craiova, București, Galați și Iași ²⁾. Fiecare regiune de corp de armată se subîmparte în regiuni de divizii, brigade, regimente, batalioane și escadroane ³⁾. Armata din Dobrogea este compusă din trupe detașate și din corpuri de trupe locale, care constituie o divisiune activă deosebită ⁴⁾.

Organele administrației teritoriale a armatei sunt în prima linie generalii comandanți de corpuri de armată. Sub răspunderea lor, serviciile administrative sunt conduse de către șefii de servicii, împărțiți în două secții, și anume în secția activă, care pleacă cu trupele în cas de mobilizare, și în cea stabilă, care rămâne și asigură funcționarea serviciurilor teritoriale ⁵⁾.

Comandantul corpului de armată este dator a prevedea și supune la timp ministerului toate trebuințele corpului său. El are autoritatea a dispune în conformitate cu legile, regulamentele și decisiunile ministeriale de toate fondurile și materialele afectate comandamentului său. În cazuri urgente de forță majoră el poate autoriza cheltueile neprevăzute, însă pe răspunderea sa chiar pecuniară, dând ordine scrise și raportând imediat cazul ministerului. El face, ca legile,

¹⁾ Art. 10 l. c. ²⁾ Art. 1 al legii din 11 Iulie 1882, M. o. Nr. 59.

³⁾ Art. 2 l. c. ⁴⁾ Art. 3 l. c. ⁵⁾ Art. 6 al legii din 5 Martie 1883, M. o. Nr. 273.

regulamentele și decisiunile ministeriale să fie aplicate în toate serviciile ¹⁾).

Comandanții de divizie, sub autoritatea comandantului de corp, au față de trupele, stabilimentele și serviciile din divisiile lor aceleași îndatoriri de priveghiere, prescrise pentru comandanții corpurilor de armată ²⁾. În regiunile de visionare, serviciile administrative sunt conduse, ca și la corpurile de armată, de către șefii de servicii sub ordinele comandanților de divizii, având aceleași îndatoriri. Comandanții divisiilor, operând izolat sau neapartenând nici unui corp de armată, au toate drepturile și îndatoririle administrative ale comandanților corpurilor de armată ³⁾.

Administrația interioară a corpurilor de trupă și a stabilimentelor militare este încredințată șefului de corp. El are sarcina a prevedea toate trebuințele și rămâne singur responsabil chiar pecuniar de administrație și de executarea legilor, regulamentelor și decisiunilor respective. Îndeplinind serviciul acesta, el este ajutat de o comisiune de administrație, compusă din ajutorul seu ca president și doi ofițeri ca membri. Gestiunea este încredințată ofițerilor comptabili cari nu fac parte din comisie ⁴⁾. În cas de mobilizare, comisiunea de administrație funcționează numai la depositul corpului și se compune de comptabilii remași acolo și de comandantul depositului sau șeful teritorial al corpului ca president. În acest cas, comisiunea are toată autoritatea și răspunderea prevădută pentru șeful de corp ⁵⁾.

Companiile, escadroanele și bateriile, făcând corp în parte, se administrează de către comandanții lor

¹⁾ Art. 7 l. c. , Art. 9 l. c. ²⁾ Art. 16 l. c. ³⁾ Art. 14 l. c.

⁵⁾ Art. 15

direct, fără comisiune de administrație, fiind ei singuri responsabili de administrația și gestiunea lor ¹⁾.

III. Administrația financiară are organe speciale în județe parte pentru constatarea contribuțiunilor, parte pentru controla perceperea și urmărirea lor. Organe pentru constatarea contribuțiunilor directe sunt comisiunile de recensemânt general, care se deosebesc în comisiunile comunale ²⁾ pentru fiecare comună și comisiunea de apel, compusă sub presidiul presidentului tribunalului de presidentul sau vicepresidentul consiliului județean, drept reprezentant legal al contribuabililor, și dintr' un delegat al fiscului, și chemată a rezolvă reclamáriile încontra decisiunilor comisiunilor comunale pentru județul întreg ³⁾. Constatarea taxelor de înregistrare urmează sau din partea presidentului tribunalului la care se presentă pentru legalizare sau îndeplinirea altei formalități, sau de cassierul general al județului ⁴⁾. Toate celelalte contribuțiuni și imposite se constată de cassierul general, care îndeplinește și lucrările pentru centralizarea constatărilor și formarea rolurilor de imposite. Exercițiul controlului în favorul fiscului incumbe sub ordinele cassierului general controlorului, care împărțesce însărcinările între subcontrolori și agenții auxiliari. Perceperea și urmărirea tuturor contribuțiunilor, taxelor și a veniturilor statului, precum și a decimelor adiționale și căilor de comunicație ale județelor, comunelor și camerilor de comerț se execută de cassierii generali ai județelor prin perceptori numiți de ministrul financelor după recomandarea cassierilor generali și sub răspunderea lor ⁵⁾.

¹⁾ Art. 16 l. c. ²⁾ Art. 5 al legii din 29 Mai 1893. ³⁾ Art. 10 și 11 l. c.

⁴⁾ Legea din 31 Iuli 1881, M. o. Nr. 97. ⁵⁾ Art. 66 al legii din 29 Maiu 1893.

§ 13.

Administrația autonomă.

Corporațiunii autonome se numesc persoanele juridice, investite cu dreptul, de a-și forma, sub controlul și tutela statului, independent voința pe terenul încredințat de stat grijei lor și de a exercita o putere executivă întru realizarea voinței manifestate. Atări corporațiunii sînt în România județele, comunele, camerele de comerci și atinențele lor, bursele.

I. Județele sînt subdivisiuni teritoriale și politice ale statului român, introduse deja din vechime. Interesele lor locale, colective și economice se reprezintă de consiliul județean, compus din 18 membri aleși pe patru ani de cetățenii electori din județ¹⁾. Consiliul județean se întrunește la ordonanța Regească de convocare, publicată prin Monitoriul oficial, cu trei săptămîni mai înainte, în sesiune ordinară la 15 Octombrie a fiecărui an în reședința județului²⁾. Durata sesiunii ordinare este de 20 de zile; ea nu se poate prescurta, decât prin împreună înțelegere a consiliului cu prefectul, se poate însă prelungi cu cincisprezece zile în urma unei decisiuni a consiliului și cu încuviințarea ministerului. Sesiuni extraordinare se pot convoca de Rege în cas de trebuință, pentru deliberarea obiectelor indicate în decretul de convocare³⁾.

Întruniri ale consiliului județean afară de timpul sesiunilor ordinare sau extraordinare sînt nelegale⁴⁾. Într'un atare cas, cât și în cas de neîndeplinire a obligațiunilor sau de pășire peste competența legală, guvernul poate disolva consiliul județean. El așîșderea

¹⁾ Legea din 2 April 1864, M. o. Nr. modif. prin legea din 31 Ma 1894, art. 1 și 2. ²⁾ Art. 30 și 31 l. c. ³⁾ Art. 33 l. c. ⁴⁾ Art 34 l. c.

are dreptul a amêna o sesiune dejă începută, însă maximum pe trei luni¹⁾, iar prefectul este autorizat, a suspenda sesiunea ordinară sau a închide sesiunea extraordinară, raportând prin ministerul de interne consiliului de miniștri care statuează asupra hotărîrii prefectului²⁾.

Toate sesiunile se deschid și se închid de prefect în numele Regelui. Lipsa prefectului nu împiedică însă pe consiliu de a se constitui și a-și urmări lucrările³⁾. Constituirea se direge de president. Ca atare funcționează la ântâia întrunire membrul cel mai în vîrstă, asistat de doi membri din cei mai tineri ca secretari, iar la deschiderea sesiunii ordinare din anul următor până la formarea biroului nou de fostul president⁴⁾. Constituirea începe cu verificarea titlurilor alegerii membrilor și cu hotărîrea contestațiunilor ce se ivesc⁵⁾. După verificarea titlurilor, membrii consiliului județean depun jurămîntul prescris. Membrul ce-l refuză se consideră de demisionat⁶⁾. Abia după depunerea jurămîntului, consiliul județean procede la alegerea de un president, doi vicepresidenți și doi secretari, formând astfel biroul său definitiv pentru sesiunile anului⁷⁾.

Consiliul determină prin un regulament interior modul procedului său⁸⁾. Ședințele sînt publice, pot însă fi declarate de secrete la cererea presidentului sau a cinci membri. Deliberările și votările relative la budget, la împosite și la socotele trebuie însă să urmeze în ședință publică⁹⁾. Ședințele se deschid și se închid de president și încep cu citirea procesului verbal al ședinței trecute, încontra căruia poate reclama fiecare

¹⁾ Art. 75 l. c. ²⁾ Art. 77 l. c. ³⁾ Art. 35 l. c. ⁴⁾ Art. 32 l. c.

⁵⁾ Art. 36 l. c. ⁶⁾ Art. 37 l. c. ⁷⁾ Art. 32 l. c. ⁸⁾ Art. 38 l. c. ⁹⁾ Art. 39 l. c.

membru. Aprobându-se procesul verbal de consiliu, el se subscrie de president și secretar¹⁾. Ordinea ȃilei se fixează cu o ȃi mai înainte de president după consultarea adunării; numai în cas de urgență recunoscută de doue treimi ale membrilor de față, obiectul poate fi pus imediat pe ordinea ȃilei²⁾. În decursul delibărării, presidentul exercită poliția adunării, putând reclama la cestiune și la ordine pe membri și depărtă turburatorii din public³⁾. Membrii nu pot luă cuvântul, decât după ce l-au cerut și căpătat de la president⁴⁾. Făcând propunerī, acestea, ca să poată fi discutate, trebuie să fie sprijinite încă de alți doi membri. Consiliul are dreptul de a despărți orī ce propunere și de a-i face amendamente⁵⁾.

Consiliul votează prin apel nominal sau prin ședere și sculare. Votul asupra întregii încheieri sau propunerī trebuie să urmeze prin apel nominal, iar în cestiunile de persoane prin scrutin secret⁶⁾. Toate încheierile se fac cu majoritatea absolută a voturilor membrilor prezenți. În cas de paritate a voturilor, propunerea se consideră de respinsă⁷⁾.

Consiliul județean se pronunță asupra tuturor intereselor exclusiv locale ale județului și este chemat a se rosti și asupra tuturor obiectelor ce i se deferă de către corpurile legiuitoare sau de către guvern⁸⁾. El poate adresă de a dreptul ministrului de interne reclamațiunile ce le află de nevoie în interesul județului⁹⁾ și are dreptul, de a face regulamente pentru administrarea intereselor speciale ale județului¹⁰⁾.

El votează în fiecare an bugetul cheltueleur și mijloacele pentru a le acoperi, cercetează și încheie

¹⁾ Art. 43 l. c. ²⁾ Art. 44 l. c. ³⁾ Art. 45 l. c. ⁴⁾ Art. 46 l. c. ⁵⁾ Art. 41 l. c.
⁶⁾ Art. 40 l. c. ⁷⁾ Art. 42 l. c. ⁸⁾ Art. 50 l. c. ⁹⁾ Art. 70 l. c. ¹⁰⁾ Art. 69 l. c.

socotelele veniturilor și cheltueleur anulul trecut, și verifică starea veniturilor și cheltueleur¹⁾.

Veniturile se compun din contribuțiunile adiționale, obligatorice, facultative sau accidentale, cari le votează consiliul județean²⁾, iar cheltueleur sunt sau obligatorice, adică impuse de lege, precum chiria pentru localitățile prefecturii, tribunalului și casarmei de dorobanți și călărași, diurna și drumurile membrilor delegațiunii județene, întreținerea închisorilor civile, a spitalurilor și așezămintelor de binefacere, a drumurilor și podurilor, a serviciului postal, lefele funcționarilor, cheltueleur tipăriturilor, etc., sau facultative, votate de consiliu pentru stabilimente de utilitate publică³⁾. Toate veniturile și cheltueleur trebuie să figureze în buget și în socotelele județene⁴⁾.

Consiliul județean mai departe autorisează toate înstrăinările averilor județene și împrumuturile ce au să se contracteze. Contractarea poate avé loc numai, dacă se votează de doué treimi ale tuturor membrilor, este afectată pentru un serviciu extraordinar, anume specializat, și sunt prevădute mijloacele pentru acoperirea intereselor și a amortisării⁵⁾. El autorisează mai departe procesele relative la averea județeană, dă socotințe asupra modificării propuse la diferite circumscripțiuni, designează delegații sei în diferitele comisii și poate trimite membrii sei spre a face studii într'o chestie la fața locului⁶⁾. El statuează în urmă asupra construcțiunilor județene, adoptă respectivele planuri, proiecte și devise și se pronunță asupra clasificării drumurilor și lucrărilor de interes pentru mai multe comune⁷⁾.

¹⁾ Art. 51 l. c. ²⁾ Art. 52 l. c. ³⁾ Art. 53 l. c. ⁴⁾ Art. 54 l. c.

⁵⁾ Art. 59 l. c. ⁶⁾ Art. 60, 67 și 68 l. c. ⁷⁾ Art. 61—65 l. c.

Împrumuturile și ipotecile de la suma de 100.000 lei în sus sînt însă supuse aprobării legislative, iar aprobării Regale rămân rezervate bugetul, transacțiunile bănești ce trec peste 20.000 de lei, clasarea, direcția și deschiderea drumurilor, planurile, devisele și caetele de sarcini peste 20.000 de lei, crearea stabilimentelor de folos public, cassele de pensii, primirea legatelor și a darurilor și regulamentele votate de consiliul județean¹⁾. Regele aprobă deliberările respective fără modificare sau le respinge cu totul; numai la buget el poate aprobă cîtiva articoli și respinge alții. Nevoțîndu-se bugetul în timp util, Regele poate da autorizarea, ca serviciile să se îndeplineze după prevederile bugetului din anul trecut²⁾.

Dacă nu sînt trecute în buget toate cheltuețele obligatorii, guvernul le poate introduce din oficiu. Neurmînd respingerea Regelui pînă în termen de 40 de zile de la data notificării, încheierile se consideră de aprobate.

Consiliul județean exmîte din mijlocul seu o delegațiune de trei membri³⁾, presidată de cel mai în vîrstă din ei, care se întrunește, de cîte ori o convoacă prefectul, și deliberează și decide în formele prescrise pentru consiliul județean asupra verificării și validității alegerilor de consilieri comunali, asupra aprobării bugetelor comunale și cercetării compturilor comunelor⁴⁾.

Organul executiv al consiliului județean și al delegațiunii este prefectul. El direge toate lucrările administrațiunii județene, poartă în numele județului prin advocații statului procesele la tribunale

¹⁾ Art. 71 l. c. ²⁾ Art. 72 l. c. ³⁾ Art. 81 l. c. ⁴⁾ Art. 86 l. c.

și reprezintă în intervalul sesiunilor consiliul județean. El expediază și execută toate încheierile ¹⁾ și se poate pronunța în cas de urgență, în intervalul sesiunilor, chiar asupra afacerilor consiliului județean, luând mai înainte avisul delegațiunii ²⁾. Fiind dizolvat consiliul județean și delegațiunea, prefectul este însărcinat cu administrarea intereselor locale ale județului până la instalarea noului consiliu ³⁾.

Pe lângă funcțiile acestea, prefectul ca organ al statului exercită și oareșicare controlă. În virtutea ei, el poate asista la toate deliberările consiliului județean și lua cuvântul ⁴⁾. Dacă consiliul face încheieri cari vătămă interesul județului, prefectul este dator, a face recurs la guvern până în zece zile și a înștiința consiliul despre aceasta. Recursul este suspensiv, și guvernul trebuie să-l resolve până în 20 de zile, deoarece de alta încheierea devine lucrătoare. Guvernul admite recursul prefectului, dacă găsesce, că decisiunea consiliului este vătămătoare intereselor județului, sau îl respinge în cas contrar. Admițându-se recursul, încheierea nu se poate modifica, ci numai anulă ⁵⁾.

Organ auxiliar în administrația județeană este secretarul județean. El este special însărcinat cu redactarea proceselor-verbale și cu transcrierea texturilor deliberărilor ⁶⁾. Procesele verbale ale ședințelor consiliului județean se trimit ministerului de interne până în opt zile după închiderea sesiunii.

II. Comunele sunt organisme compuse dintr'un complex de oameni așezați pe același teritoriu. Ele formează unități administrative și se disting în comune urbane și rurale. Qualitatea de comună urbană se

¹⁾ Art. 91 l. c. ²⁾ Art. 92 l. c. ³⁾ Art. 96 l. c. ⁴⁾ Art. 93 l. c.

⁵⁾ Art. 95 l. c. ⁶⁾ Art. 103—104 l. c.

acordă de lege. Fiecare comună este reprezentată prin un consiliu comunal de 7 până 31 membri aleși pe patru ani ¹⁾. Consiliul comunal se întrunește, în comunele urbane, de patru ori pe an, în Ianuar, Mai, Septemvrie și Noemvrie ²⁾, iar în comunele rurale regulat cel puțin odată pe lună, și extraordinar, decâte ori o recer interesele comunei ³⁾. Convocarea se face de primar sau de locuitorul lui, în scris, la domiciliu, și cel puțin cu două zile libere înainte de întrunire, indicându-se ordinea zilei. Obiectele necuprinse în ordinea zilei nu se pot pune în discuție, afară de cazul de urgență, care se constată de două treimi ale membrilor prezenți ⁴⁾. Consiliul nu poate delibera, de cât fiind față majoritatea absolută a membrilor în exercițiu ⁵⁾. Primarul comunei sau ajutorul ce-l înlocuesce deschide și închide ședința, presidă și conduce desbaterile. Ședințele sînt publice, se pot însă declară de secrete prin un vot luat cu majoritate de două treimi și fără desbatere ⁶⁾. Toate hotărîrile se iau de alta cu majoritate absolută de voturi. La cas de paritate, propunerea se consideră de respinsă ⁷⁾. Votul se dă pe față, afară de casurile unde sînt persoane în cestiune, când votul este secret. Hotărîrile consiliului se înscriu într'un registru parafat de primar și ținut de secretar ⁸⁾. Ele se comunică în copie prefectului, iar în Bucursci ministerului de interne, și sînt pururea la dispoziția ori cărui cetățean din comună, dacă consiliul comunal nu decide secretul lor, în afaceri litigioase ⁹⁾.

Consiliul comunal își face însuși regulamentul său de ordine și de serviciu intern și poate emite regula-

¹⁾ Art. 14 și 6 ai legilor din 7 Mai 1887, M. o. Nr 28 și din 31 Iuli 1897, M. o. Nr 96. ²⁾ Art. 16 l. c. ³⁾ Art. 19 l. c. ⁴⁾ Art. 19 și Art. 18 l. c. ⁵⁾ Art. 20 și 21 l. c. ⁶⁾ Art. 25 și 26 l. c. ⁷⁾ Art. 21 și 23 l. c. ⁸⁾ Art. 24 și 30 l. c. ⁹⁾ Art. 34 și 30 l. c.

mente de administrație și poliție comunală, îndeosebi de igienă și edilitate, în cari fixează pedepse pentru călcătorii regulamentelor, dacă legile nu prevăd deja atari pedepse, și pedepsele nu trec peste pedepsele de simplă poliție. Regulamentele însă, ca să devie executorie, trebuie să fie aprobate prin decret Regal și publicate în Monitorul oficial ¹⁾.

Consiliul comunal deliberază îndeobște asupra tot ce privesce privighiarea și apărarea intereselor speciale ale comunei, controlează toate actele administrației comunale și face anchetele necesare. El stabilește modul și condițiunile pentru usul bunurilor comunale, decide asupra înstrăinării și ipotecării averii, încuviințează cedarea unor mici porțiuni de terenuri pentru alinearea stradelor, aprobă cumpărările de averi nemiscătoare, primesce donațiunile și legatele oferite comunei, autorisează transacțiunile și compromisele relative la averi mobiliare și intentarea proceselor, întocmesce și aprobă construcțiunile și reconstrucțiunile de edificii, drumuri și lucrări publice, fixează planurile pentru alinearea stradelor și piețelor, hotăresce asupra deschiderii închiderii, și numirii stradelor și piețelor publice, încuviințează particularilor deschiderea unor strade, pasaje sau înfundături și determină în cari proporțiuni lucrările și cheltuețele recerute de poliția comunală au să se facă de proprietarii sau chiriașii caselor. El își dă avisul, când acesta este cerut de lege sau de autorități, și poate să exprime dorințe asupra tuturor obiectelor de interes local ²⁾. Consiliul comunal cercetează toate socotelele comunei; cari trebuie să i se supue cel târziu până într'o lună după închiderea

¹⁾ Art. 31 și 41 l. c. ²⁾ Art. 44—49 și 42—45 l. c.

exercițiului respectiv spre controlă. El în urmă aprobă budgetul preparat de primar, în care trebuie să fie înscrise toate veniturile și toate cheltuețele comunei ¹⁾).

Veniturile comunale se împart în ordinare și extraordinare ²⁾). Veniturile ordinare se compun din taxele și contribuțiunile înființate conform legii de maximum, din taxa pășunatului, produsul proprietăților, cimitirelor, concesiunilor de apă și ridicarea gunoaielor, amenzile judiciare etc. ³⁾), iar veniturile extraordinare cuprind contribuțiunile extraordinare, prețul bunurilor înstrăinate, darurile și legatele, în urmă toate veniturile întâmplătoare ⁴⁾). Înființarea dărilor și contribuțiunilor comunale se hotărăște de consiliul comunal, totașă și schimbarea, reducerea și desființarea taxelor. Împrumuturile, precum și toate actele și învoielele ce angajează resursele exercițiilor viitoare, se autorizează de consiliul comunal.

Cheltuețele comunale se împart în obligatorii și facultative ⁵⁾). Fiecare comună este obligată, a avea o casă comună și localitățile necesare pentru școală, a griji de cult și de biserică, a procura mijloacele pentru întreținerea copiilor găsiți, a infirmilor și alienaților seraci din comună, a îngriji pentru înmormântarea decedaților seraci, a procura mijloacele pentru paza și buna liniște în comună, a îngriji de igiena și salubritatea publică, a preveni flagelele calamitose, a înlătura întâmplările nenorocite, a procura mijloace pentru deschiderea căilor necesare de comunicațiune, și comunele rurale încă de a îngriji de îmbunătățirea rasei animalelor și de a întreține pepiniere pentru cultivarea arborilor folositori ⁶⁾). Obligatorie sînt mai

¹⁾ Art. 106 și 113 l. c. ²⁾ Art. 99 și 101 l. c. ³⁾ Art. 100 și 102 l. c.

⁴⁾ Art. 101 și 103 l. c. ⁵⁾ Art. 103 și 110 l. c. ⁶⁾ Art. 13 și 5 l. c.

departe cheltueile pentru întreținerea și mobilarea primăriei, pentru cancelarie, publicațiuni și imprimate, pentru abonamentul Monitorului oficial, pentru recensimea populațiunii, onorarul primarului și al ajutorilor, salariile funcționarilor, cheltueile instrucțiunii publice, leafa servitorilor bisericești, întreținerea ospiciilor etc. ¹⁾. Facultative sînt cheltueile pentru interese comunale, neimpuse de legi.

Nici o cheltueală nu se poate face și nici un venit nu se poate percepe, decât în marginile cifrelor autorizate prin budget ²⁾. În fiecare budget însă trebuie să se prevadă la un articol special o sumă destinată pentru deschiderea unor credite suplimentare și extraordinare, la cas că creditele deschise prin budget nu ajung a acoperi serviciile respective. Deschiderea acestor credite urmează prin un vot al consiliului comunal ³⁾.

Budgetele comunelor urbane, reședințe de județe, sînt supuse aprobării Regale, iar budgetele celorlalte comune se aprobă de delegațiunea consiliilor județene ⁴⁾. Autoritatea însărcinată cu aprobarea budgetelor poate să mărească sau să reducă alocațiunile și să înscrie din oficiu cheltueile obligatorie, trecute eventual cu vederea ⁵⁾.

Reservate aprobării delegațiunii consiliului județean sînt mai departe în comunele rurale compturile comunale, cumpărările, înstrăinările și schimbul de averi nemișcătoare pînă la 1000 lei, constituirea de ipotecă, proiectele de clădiri de valoare mai mare de 500 lei, deschiderea și închiderea de strade și piețe publice, proiectele de alineeri și numirea stradelor, direcția și deschiderea drumurilor comunale, primirea darurilor și legatelor

¹⁾ Art. 104 și 111 l. c. ²⁾ Art. 114 l. c. ³⁾ Art. 111 și 117.
⁴⁾ Art. 112 și 118. ⁵⁾ Art. 113 și 119.

mai mici de 10.000 lei, condițiunile de arendări și întreprinderi, rezultatele licitațiunilor cari trec peste a 20-a parte a venitului ordinar, transacțiunile și compromisele până la 1000 lei și intentarea de procese în materie imobiliară și în materie mobilă de valoare mai mare de 5000 lei ¹⁾).

Ministerul de interne aprobă în comunele urbane licitațiunile mai mari de a 10 parte a veniturilor anuale, cumpărările de averi nemișcătoare de valoare mai mare de 5000 lei, respective de 10.000 lei în comunele reședințe de județe, darurile și legatele, când ele trec peste suma de 5000 lei, și de 20.000 lei în comunele reședințe de județ, transacțiunile și compromisele mai mari de 5000 lei și de 20.000 lei în comunele reședințe, construcțiunile cu un efectiv de 10.000 lei și de 40.000 lei în comunele reședințe, în urmă împrumuturile, dacă anuitatea nu trece peste a 20 a parte din venitul ordinar al bugetului ²⁾).

Sunt supuse aprobării Regale în urma unui avis al consiliului de miniștri stringerea taxelor prevăzute prin legea de maximum și alte legi speciale, aședarea, schimbarea, reducerea și desființarea taxelor și contribuțiunilor de orice natură, cumpărările, înstrăinările și schimbul de averi nemișcătoare, când valoarea lor trece 1000 lei în comunele rurale și a 20 a parte a veniturilor anuale în comunele urbane, primirea darurilor și legatelor mai mari de 10.000 lei în comunele rurale, împrumuturile până la suma de 100.000 lei în comunele rurale, și cele contractate pe un termen mai mare de 5 ani sau cu o anuitate până la a 10 a parte a veniturilor în comunele urbane, transacțiunile de o va-

¹⁾ Art. 40 l. c. ²⁾ Art. 88, 89, 90 l. c.

loare de 1000 până 10.000 lei în comunele rurale, de 20.000 lei în comunele urbane și de 50.000 lei—în comunele reședințe de județe, în urmă concesiunile de lucrări mari, ale căroră anuități nu trec peste a 20 a parte din veniturile comunale, durata concesiunii nefiind mai mare de 10 ani în comunele rurale și de 20 de ani în comunele urbane ¹⁾). Pentru concesiuni mai mari este de lipsă aprobarea corpurilor legiuitoare. Aceasta se recere mai departe în comunele rurale pentru stătornicirea veniturilor, împrumuturile mai mari de 100.000 lei, transacțiunile de o valoare mai mare de 10.000 lei, crearea și desființarea instituțiilor de binefacere și donațiunile comunelor în favorul unor institute de utilitate publică ²⁾).

Voturile consiliilor comunale în afacerile amintite aci, neaflând aprobarea autorităților superioare, sînt nule. Așisderea nule sînt deliberațiunile asupra obiectelor străine de căderile consiliului comunal sau luate afară de adunarea sa legală, și deliberațiunile contrarie legilor și regulamentelor generale ³⁾, iar anulabile sînt deliberațiunile la cari iau parte consilierii interesați înșiși sau prin rudele lor în chestie ⁴⁾). Nulitatea de drept și anulara se pronunță în comunele rurale de delegațiunea consiliului județean și în comunele urbane de ministerul de interne, căroră toate deliberațiunile au să li se împărtășească în termen de opt zile ⁵⁾).

Dacă consiliul comunal persistă a se depărtă de la îndătoririle sale, sau dacă actele sale sînt de natură a turburá ordinea publică, sau dacă prin rea credință compromite interesele comune, Regele poate pronunță disolvarea consiliului. Disolvarea urmează pe basa unui raport

¹⁾ Art. 42 l. c. ²⁾ Art. 43 l. c. ³⁾ Art. 35 și 33 l. c. ⁴⁾ Art. 33 și 34 l. c. ⁵⁾ Art. 37 și 35 l. c.

motivată al ministrului de interne, publicat în Monitorul oficial ¹⁾. Doue luni după dizolvare se fac alegeri nouă. În intervalul acesta, funcțiile consiliului comunal se îndeplinesc de o comisie interimară, numită prin decret Regal dintre alegătorii comunali cei mai greu impuși. Comisia se compune din trei până 7 membri și este autorizată, de a îndeplini actele urgente de administrație, neputând angaja finanțele comunale peste resursele disponibile ale exercițiului curent, nici prepară budgetul comunal sau cercetă socotelele primarului ²⁾.

Organul executiv al consiliului comunal este primarul. În însușia sa de administrator al comunei, el sub controla consiliului comunal și supraveghierea administrației superioare este însărcinat cu administrarea averii comunei și conservarea drepturilor ei, cu căutarea veniturilor comunale, cu pregătirea și compunerea budgetului, cât și cu realizarea lui, cu supraveghierea stabilimentelor comunei, cu conducerea lucrărilor comunale, cu ținerea licitațiilor comunei, cu încheierea actelor și contractelor de orice natură, cu reprezentarea comunei în justiție și cu executarea tuturor deciziunilor consiliului comunal. El trebuie să formeze și să păstreze un inventar despre întreaga avere mobilă și imobilă a comunei, să dea seamă despre gestiunea sa și să întocmească o expunere a situației financiare a comunei ³⁾.

În caz de absență sau împedecare, primarul este înlocuit de ajutorul său, care atunci exercită tot aceleași atribuțiuni; afară de cazul acesta, primarul poate delega cu aprobarea consiliului comunal o parte

¹⁾ Art. 29 și 38 l. c. ²⁾ Art. 30 și 39 l. c. ³⁾ Art. 66 și 47 l. c.

din puterile sale ajutorilor sei, altor consilieri comunali și chiar funcționarilor comunali ¹⁾.

Primarul și ajutorii sei pot fi suspendați, și anume în comunele rurale de prefect, iar în cele urbane de ministrul de interne ²⁾. Suspendarea durează cel mult două luni pe an. Revocarea primarilor și a ajutorilor nu poate urmă, decât când persistă să se depărteze de la atribuțiunile lor, când actele lor sînt de natură a provoca turburarea ordinii publice sau când, prin vedită rea credință compromit interesele comunei. Revocarea se face prin decret Regal în urma unui raport motivat al ministrului de interne, publicat prin Monitorul oficial. Primarul și ajutorii revocați nu pot fi realeși timp de un an ³⁾.

III. Camerile de comerț sînt corpuri reprezentative ale comercianților și industriașilor, au sediul lor în orașele principale ale țerii și se compun din 15 până la 35 membri, aleși pe trei ani de comercianții și industriașii din circumscripția camerei ⁴⁾. Pe lângă membrii aleși, ele pot ave și membri corespondenți ⁵⁾. Camerile sînt chemate, a da guvernului păreri și informațiuni asupra intereselor și mișcării comerciale și industriale din circumscripția lor, asupra trebuințelor comerțului și industriei și asupra capacității întreprinderilor de lucrări publice ⁶⁾. Ministerul de comerț consultă camerele asupra schimbărilor proiectate în legislațiunea comercială, asupra creării altor camere și burse, asupra taxelor vamale și tarifelor de transport, asupra înființării de bănci și asupra convențiunilor de comerț ⁷⁾. Camerele sînt însărcinate mai departe cu

¹⁾ Art. 64 l. c. ²⁾ Art. 59 și 62 l. c. ³⁾ Art. 58 și 62 l. c.

⁴⁾ Art. 4 al legii din 10 Mai 1886, M. o. Nr 31. ⁵⁾ Art. 16 l. c.

⁶⁾ Art. 18 l. c. ⁷⁾ Art. 19 l. c.

culegerea datelor statistice, relative la mișcarea comercială ¹⁾. Ele în luna lui Ianuar a fiecăruia an trebuie să adreseze ministerului de comerciū un raport general asupra mișcării comerciale, industriale și economice din circumscripție și să publice o dare de seamă despre activitatea lor ²⁾. Camerile își fac regulamente propriie pentru împărțirea lor în secțiuni și pentru celelalte afaceri; regulamentele acestea devin însă obligatorie, abia după ce s'au aprobat și publicat de ministru ³⁾. În fiecare an, în luna lui Februar, camerile își fac bugetul lor și-l trimit ministerului de comerciū, căruia îi prezintă și un extract din bilanțul veniturilor și al socotelor ⁴⁾. Venitul lor constă dintr'o decimeală asupra taxelor patentarilor de comercianți și industriași de la clasa întâia până la a patra ⁵⁾. Cheltuele se fac atât pentru scopul general al camerilor, amintit mai sus, cât și pentru întreținerea stabilimentelor înființate de cameră, cum sînt întreprinderile și scoalele speciale, și pentru administrarea burselor ⁶⁾.

Camerile se consideră de complete, când este de față majoritatea absolută a membrilor. Hotărârile se iau cu majoritatea absolută a membrilor prezenți. Ședințele sînt publice, se pot însă declara de secrete printr'un vot al majorității ⁷⁾.

Organul executiv al camerilor de comerciū este biroul, care se compune dintr'un president, un vicepresident, aleși pe trei ani din mijlocul camerei, și un secretar numit de ministru ⁸⁾. Presidentul și în lipsa lui vicepresidentul direge discuțiunile camerei și ține poliția ei ⁹⁾, iar secretarul, care totodată funcționează

¹⁾ Art. 21 l. c. ²⁾ Art. 23 l. c. ³⁾ Art. 28 l. c. ⁴⁾ Art. 30 l. c.

⁵⁾ Art. 34 l. c. ⁶⁾ Art. 24 l. c. ⁷⁾ Art. 29 l. c. ⁸⁾ Art. 25 l. c.

⁹⁾ Art. 26 l. c.

ează și ca cassier, grijește de corespondență, adună și păstrează veniturile și liberează cheltuețele conform deslegărilor camerei ¹⁾.

IV. Bursele sînt organe pentru înlesnirea transacțiunilor de tot felul și în prima linie pentru transacțiunile cu efecte publice și private, cu acții și scrisuri funciare, cu materii metalice și monete și cu diferitele marfe ²⁾. Ele se pot institui prin decret Regal în orașele principale pentru adunarea comercianților, căpitanilor de corăbii și a mijlocitorilor de schimb, de marfe și de produse ³⁾. Bursele au venituri proprii și se administrează de comitete compuse din sindicul mijlocitorilor de schimb, un membru numit de ministerul de comerț, un delegat al camerei de comerț, un membru numit de Banca națională și un membru ales de patentarii din clasa întâia și a doua a județului ⁴⁾. Secretar al comitetului bursei este de drept secretarul camerei de comerț ⁵⁾.

Comitetul bursei, sub presidiul sindicului, priveghiază gestiunea mijlocitorilor de schimb și de marfe și are dreptul, de a-i censurá, condamnă la amende și destituí. Părerea de destituire trebuie însă înaintată tribunalului de comerț, care pe baza unei proceduri contradictorii statuează asupra ei ⁶⁾.

§ 14.

Controlul administrației.

Controlul administrației este triplu, parlamentar, bănesc și juridic.

I. Controlul parlamentar se exercită de corpurile legiuitoare prin interpelări și anchete. Fiecare

¹⁾ Art. 32 l. c. ²⁾ Art. 7 al legii din 4 Iulii 1881 M. o. Nr 75.

³⁾ Art. 1 l. c. ⁴⁾ Art. 11 l. c. ⁵⁾ Art. 14 l. c. ⁶⁾ Art. 16 l. c.

corp are dreptul, de a interpelá pe miniştri în chestii administrative şi a face anchete.

II. Controlul bănesc cuprinde serviciile financiare şi banii publici, sub banii publici înţelegându-se banii statului, ai judeţelor, comunelor, camerilor de comerţ, cassei de depuneri, consemnaţiunii şi economie, casselor de pensiune, cassei de dotaţie ai oastei, eforiei spitalelor civile şi în genere ai tuturor institutelor publice şi de binefacere ¹⁾. Baza controlului o formează budgetul, adică actul prin care se prevăd şi se aprobă prealabil veniturile şi cheltueile anuale ale diferitelor servicii publice ²⁾. Veniturile şi cheltueile statului pentru fiecare serviciu sînt autorizate prin legile anuale de finance ³⁾. În fiecare an miniştrii prepară budgetul cheltueilor departamentului lor pe anul viitor. Ministrul finanelor centralisează aceste budgete şi adaugă budgetul veniturilor. După aprobarea dată în consiliul miniştrilor, budgetul general, în care trebuie să fie trecute toate cheltueile şi veniturile statului ⁴⁾, se trimite prin mesagiū Regal în desbaterăa adunării. El nu devine definitiv, decât după ce s'a votat de dînsa şi sancţionat de Rege ⁵⁾. Budgetul definitiv se promulgă prin legea de finance. Dacă aceasta nu se votează în timp util, guvernul, în urma unui decret Regal, îndeplineşte serviciile publice conform budgetului anului precedent, fără a pute merge cu el mai mult, de un an peste anul pentru care a fost votat. Veniturile şi cheltueile judeţelor se prevăd în fiecare an în budgetele lor, votate şi aprobate în tormeile prevădute de legea judeţeană ⁶⁾, cele ale

1) Art. 1 al legii din 3 Octomvre 1893, M. o. Nr. 154. 2) Art. 2 l. c.

3) Art. 28 l. c. 4) Const. art. 113 şi art. 29 al legii din 3 Oct. 1893.

5) Const. art. 113. 6) Art. 175 al legii de cont.

comunelor nu se pot efectua, decât în conformitate cu bugetul fiecărui exercițiu sau cu antorisațiunile extraordinare, acordate în formele prevădute prin legea comunală¹⁾; bugetele camerilor de comerț se aprobă de ministerul agriculturii, comerțului, industriei și domeniilor²⁾, iar bugetele stabilimentelor publice și de binefacere se votează de corpurile legiuitoare în formele prevădute pentru bugetul statului³⁾.

Obiectul fiecărui buget îl formează exercițiul, adică totalitatea drepturilor dobândite și a serviciilor efectuate în cursul unui an financiar. Anul financiar este de 12 luni, începe la 1 April și finisează la 31 Martie din anul următor⁴⁾. Pentru stat, județe și comunele urbane însă, durata periodului în care urmează a se îndeplini toate actele ce privesc un exercițiu este prelungită până la 1 Mai, relativ la serviciul materialului, a căruia executare s'a început însă nu s'a terminat în cursul anului financiar din cauză de forță majoră sau de interes public, până la 1 Iulie relativ la regularea și deschiderea creditelor suplimentare și extraordinare, precum și la liquidarea și ordonanțarea sumelor datorite creditorilor, iar până la 1 Octombrie relativ la completarea tuturor operațiunilor ce au de scop stringerea veniturilor și plata cheltuielilor⁵⁾.

Fiecare buget se desparte în bugetul veniturilor și cel al cheltuielilor și este subdivizat pe capitole și articole. Fiecare capitol nu cuprinde decât servicii corelative sau de aceeași natură⁶⁾.

Bugetul veniturilor indică impositele și veniturile ce au să se perceapă în respectivul an financiar. Împlinirea veniturilor statului nu se poate face, decât

¹⁾ Art. 191 l. c. ²⁾ Art. 235 l. c. ³⁾ Art. 223 l. c. ⁴⁾ Art. 4 l. c.

⁵⁾ Art. 32 l. c. ⁶⁾ Art. 4 l. c.

în socoteala ministerului financelor de către percepatorii sau cassierii numiți de dînsul ¹⁾).

Budgetul cheltueleur deschide creditele necesare pentru cheltueleur fiecărui exercițiu. Plata acestor cheltueleur se face cu căile și mijloacele cuprinse în budgetul veniturilor ²⁾. Autoritățile cărora li s'au deschis creditele nu pot, nici chiar sub a lor raspundere personală, spori suma creditelor afectate sau contractă îndătoriri de cheltueleur peste creditele deschise sau autorisă plăți ce covîrșesc creditele acestea ³⁾. Așisderea creditele deschise pentru un exercițiu nu pot fi întrebuințate la cheltueleur unui alt exercițiu, nici sumele afectate la cheltueleur unui capitol sau articol întrebuințate la cheltueleur unui alt capitol sau articol ⁴⁾. Când creditele deschise nu sînt suficiente pentru a acoperi trebuințele serviciului la care sînt afectate, se deschid credite suplimentare, iar cînd serviciile ce recer cheltueleur nu s'au prevăduț de fel, se acordă credite extraordinare. Ambele trebuie însă să fie mărginite într'un anume fond, prevăduț prin un articol special ⁵⁾. Fiecare credit extraordinar deschis afară de aceea formează un capitol osebit în conturile exercițiului pe seama căruia s'a deschis ⁶⁾. Deschiderea unor credite pe seama resurselor generale ale budgetului curent sau pe seama creditelor remase neîntrebuințate din anul precedent este cu deseavîrșire oprită ⁷⁾.

Creditele suplimentare și extraordinare se acordă de rînd de factorii ce stabilesc budgetele și în formele prescrise pentru ele. În lipsa factorilor acestora și pentru trebuințe, ce nu se pot amîna, creditele suplimentare și extraordinare, în marginile fondului special,

¹⁾ Art. 35 l. c. ²⁾ Art. 39 l. c. ³⁾ Art. 41—43 l. c. ⁴⁾ Art. 48 l. c.

⁵⁾ Art. 49 l. c. ⁶⁾ Art. 57 l. c. ⁷⁾ Art. 55 l. c.

prevădută în buget, se pot deschide pentru stat prin decret Regal ¹⁾, iar pentru județe de guvern. Creditele suplimentare și extraordinare, deschise pentru stat prin decret Regal trebuie însă, întrunite într'un proiect de lege, să se supună în cea dintâi sesiune adunării deputaților spre legitimare ²⁾.

Pe baza bugetelor aprobate, veniturile se încasează în întregime lor, spesele de percepere și de regie figurând între cheltuele ³⁾. Pentru orî ce încasare se liberează îndată de către agentul percepător o chitanță tăiată dintr'un registru cu matcă, pe care se notează în litere și cifre suma primită. Pentru vărsămintele și trimiterile de bani făcute la cassieriile statului, se liberează recepise cu talon, în cari se înscrie, în cifre și în litere, suma primită și natura vărsămîntului făcut. Această recepisă este descărcătoare pentru acel care a făcut vărsămîntul și formează pentru el un titlu asupra tesaurului public, dacă recepisa se vizează și se desparte de talon pînă în 24 de oare de către funcționarul competent ⁴⁾.

Cheltuețele, înainte de a fi plătite, trebuie să fie prealabil liquidate și ordonanțate. Liquidarea se face de persoana autorizată a dispune de respectivul credit și trebuie să fie sprijinită pe acte cari dovedesc drepturile dobândite ⁵⁾. Liquidarea retribuțiilor și salariilor urmează pe lună, cea a restituțiilor pe baza cererii respective și a quitanței de percepere, respective a recepisei de încasare, iar cea a sumelor stipulate pe baza contractului respectiv ⁶⁾. Contractele se încheie sau prin bună învoială, sau prin adjudecare în urma unei licitații. Contracte prin bună învoială se

¹⁾ Art. 50 l. c. ²⁾ Art. 51 l. c. ³⁾ Art. 8 l. c. ⁴⁾ Art. 37 l. c.

⁵⁾ Art. 59 și 60 l. c. ⁶⁾ Art. 61—64 l. c.

pot încheia pentru furniturile, transporturile și lucrările ce au să rămâie secrete sau al căroră efectiv nu trece peste 10.000 lei capital sau 3000 lei anuitate, pentru acquisițiuni de obiecte privilegiate, pentru construcțiuni și lucrări de artă și de precisiune, pentru operațiuni de încercare, pentru materiale de hrană, cumpărate fără mijlocitori, pentru vândarea obiectelor mobiliare de o valoare mai mică de 500 lei, pentru închirieri de localuri în trebuința administrației, pentru cumpărarea cailor de remontă, pentru procurarea materialilor necesare pentru stabilimentele comerciale și industriale ale statului, pentru operațiuni urgente și în urmă pentru lucrări la cari la două licitațiuni nu s'a prezentat nici un oferent ¹⁾). Toate celelalte contracte, din cari derivă un venit sau o cheltueală, trebuie să se încheie pe baza unor licitațiuni publice, accesibile tuturor sau numai persoanelor recunoscute de capabile a concură ²⁾). Licitatiunile se întemeiază pe caetele de sarcini cari determină natura și cantitatea prestațiunii cerute, garanțiile pretinse de la furnisori sau întreprindători și acțiunea administrației asupra acestor garanții ³⁾). Anunțurile licitațiunilor se publică cu 30 de zile înainte prin jurualele oficiale și trebuie să indice locul, ziua și oara adjudecării, autoritățile înaintea căroră are loc licitația, și locul unde se pot vedea condițiunile ⁴⁾). Licitatiia se face prin oferte sigilate sau prin strigări ⁵⁾). Adjudecarea urmează pentru persoana ce a făcut oferta cea mai favorabilă. Oferind mai mulți concurenți același preț, se procedează la o nouă licitație între concurenții aceștia ⁶⁾). Într'un termen fixat în caetul de sarcini se pot face supraoferte asupra prețurilor rezultate

¹⁾ Art. 67 l. c. ²⁾ Art. 66 l. c. ³⁾ Art. 19 l. c. ⁴⁾ Art. 70 l. c.

⁵⁾ Art. 71 l. c. ⁶⁾ Art. 73 l. c.

la licitație. Dacă supraofertele sînt mai favorabile cu 5 de la sută, se procede la o readjudecare între primul adjudecator și între supra-oferenți ¹⁾. Neavînd rezultat o licitație, se încearcă o licitație nouă ²⁾. Rezultatul fiecărei licitații se constată prin un proces verbal și trebuie, ca să poată funcționa de basă a contractului, să fie aprobat de către autoritatea competentă ³⁾. Aconturi nu se plătesc, decât pentru servicii efectuate și materialii deja predate ⁴⁾. Aflîndu-se liquidă vre o cheltueală, ea trebuie să se ordonanteze de autoritatea ce dispune de creditul respectiv. Ordonanțele se împart în ordonanțe de plată și ordonanțe de delegațiune. Ordonanțele de plată sînt acte prin cari se dispune direct plata unei sume în favorul creditorului, iar ordonanțele de delegațiune sînt acte, prin cari ordonatorul autorisează o autoritate subordonată, să dispună de un credit oarecare prin un mandat de plată ⁵⁾. Ordonanțele trebuie să fie datate, să poarte un număr de ordin, să se raporte la un credit regulat deschis, să indice exercițiul și articolul bugetar la care se referă și să fie subsemnate de ordonator. Ordonanțele de plată nu pot cuprinde cheltuele privitoare la mai multe articole nici fi adreseate mai multor cassierii; ordonanțele de delegațiune însă nu sînt supuse acestor restrîngerî, trebuie să specifice însă lămurit sumele delegate asupra fiecărui articol și fiecărei cassierii ⁶⁾. Creditele delegate pentru același exercițiu și articol și asupra aceleiași cassierii formează cumulate un credit unic ⁷⁾. Mandatele de plată, emise pe baza ordonanțelor de delegațiune, trebuie să indice exercițiul, articolul și numărul ordo-

1) Art. 74 l. c. 2) Art. 75 l. c. 3) Art. 76 l. c. 4) Art. 84 l. c.
5) Art. 86 l. c. 6) Art. 88—89 l. c. 7) Art. 90 l. c.

nanței de delegațiune asupra cării s'a emis ¹⁾. Ele, cât și ordonanțele de plată au să fie însoțite de actele justificative necesare. Ordonanțele de plată ale ordonatorilor primari ai statului se trimit în extract direcțiunii comptabilității generale a statului, care se încredințează că nu s'a depășit creditul acordat nici nu s'a făcut un viriment, le provide cu clausula „bun de plată” și le expediază cassieriilor asupra cărora s'au emis ²⁾, iar ordonanțele și mandatele de plată ale celorlalți ordonatori se mijlocesc în extract direct cassieriilor spre același scop. Cassieriile, înainte de a procede la plata ordonanțelor și mandatelor liberate pe seama lor, sînt datorare sub propria răspundere să se încredințeze, că s'a primit extractul (avisul), că creditele nu sînt depășite, că actele justificative anexate sînt în regulă și că presentatorul este identic cu adresatul, achitarea neputîndu-se face, decât prin semnatura adresatului ³⁾. Nesciind acesta carte, el trebuie să aducă un cunoscut ce iscălesce ca martor, iar, dacă suma trece 500 lei, să presente o quitanță autenticată ⁴⁾.

Cassieriile nu pot refuza plata unei ordonanțe sau unui mandat, decât când presentatorul nu este nici adresatul nici mandatarul lui, când lipsesc actele justificative, când suma ordonată depășește creditul acordat, sau ordonanța nu este în regulă, din cauza unor omisiuni și neregularități sau a unei nepotriviri între ea și avis ⁵⁾. În toate cazurile de refus, cassieria, la cerere, este obligată a remite imediat purtătorului ordonanței o declarațiune scrisă și motivată. Dacă în urma acestei declarațiuni însă ordonatorul ordonă în scris și sub

¹⁾ Art. 91 l. c. ²⁾ Art. 97 l. c. ³⁾ Art. 101 l. c. ⁴⁾ Art. 102 l. c.

⁵⁾ Art. 103 l. c.

responderea sa, că plata să fie efectuată, cassieria trebuie să se conformeze ordinelor primite și sa anexeze ordonanței o copie a declarațiunii sale ¹⁾.

Operațiunile de încassări și de plăți efectuate se înregistrează în fiecare zi. Totalitatea înregistrărilor formează conturile. Ele încep cu anul financiar și se încheie cu el. Încheierea urmează cu aceeași împărțire, aceleași capitole și articole ca și budgetul, afară de cheltueile acoperite cu credite extraordinare, pentru cari se fac capitole adiționale și osebite ²⁾. Din încheierile deferiților miniștri, ministerul finanelor formează până în șese luni după finea fiecărui an financiar și presentă corpurilor legiuitoare „contul general al administrațiunii finanelor“, care cuprinde toate operațiunile relative la împlinirea și la întrebuințarea banilor statului și arată situația tuturor serviciilor de primiri și de răspunderi la începutul și la finalul anului. Spre acest scop, contul general este sprijinit de contul veniturilor, cheltueile, tresoreriei, budgetelor și resurselor speciale. Contul veniturilor indică pe an, pe exercițiu și pe natură de venituri drepturile constatate în sarcina contribuabililor, împlinirile efectuate asupra acestor drepturi, și remășițele de încassat. Contul cheltueilelor, care recapitulează rezultatele conturilor fiecărui minister, cuprinde pe an, pe exercițiu, pe ministere și pe capitole de budget drepturile constatate în profitul creditorilor statului, plățile efectuate și sumele remase de plată pentru saldarea cheltueilelor. Contul de tresorerie arată mișcarea fondurilor între cassierii, emisiunea și retragerea bonurilor de tesaur, primirile și plățile făcute de către cassierii statului pe socoteala

¹⁾ Art. 104 l. c. ²⁾ Art. 131 l. c.

altor administrațiuni, operațiunile relative la conversiunea de împrumuturi ale statului și în fine orî ce alte operațiuni cari nu au nici un raport cu budgetul sau cu alte servicii speciale. Contul budgetelor se compune din situațiunea definitivă a exercițiului expirat și din situațiunea provisorie a exercițiului curent. El prezintă de o parte comparațiunea între drepturile constatate asupra contribuabililor și între încassările efectuate asupra acestor drepturi față cu evaluațiunile budgetare, pe de altă parte compararea între drepturile constatate în profitul creditorilor statului și plățile efectuate asupra ordonanțelor ministeriale față cu creditele acordate. Conturile miniștrilor se alătură acestui cont. Contul resurselor speciale în urmă cuprinde situațiunea anuală a tuturor serviciilor pentru cari sînt destinate fonduri speciale, precum sînt serviciile lucrărilor cari se acopăr din împrumuturi, serviciul rescumpărării rentei, al cassei de amortisare pentru stingerea datoriei publice, etc. ¹⁾

Pe lângă contul general se întocmesc și conturi ale administrațiunilor speciale, și anume ale cassei de depuneri, ale cassei pensiunilor civile, ale cassei pentru dotația oastei, cuprindînd și serviciul pensiunilor militare, ale cassei de credit agricol, ale eforiei spitalelor civile din Bucuresci și Sf. Spiridon din Iași, etc.

Același cont general mai cuprinde o listă detailată a tuturor pensiunilor de orî ce natură, un tablou al tuturor proprietăților imobiliare ale statului, un stat sumar al tuturor adjudecărilor și contractelor și un tablou al tuturor proceselor câștigate și pierdute de stat ²⁾.

Dătoria publică face obiectul unui cont special în contul general și cuprinde suma datoriei publice la

¹⁾ Art. 132 l. c. ²⁾ Art. 133 l. c.

începutul fiecărui an, împrumuturile consolidate, contractate în cursul anului cu indicațiunea legilor care le-au autorisat, amortisările, rescumpărările și converșiunile efectuate în cursul anului și suma datoriei publice la finea anului ¹⁾).

După încheierea conturilor, regularea definitivă a bugetelor se face prin legi speciale, care, împreună cu conturile sprijinitoare, au să se prezente adunării deputaților până în termen de 6 luni după închiderea fiecărui exercițiu ²⁾).

Conturile ce însoțesc aceste legi sunt contul general al bugetului, contul desvoltător al veniturilor și conturile miniștrilor.

Contul general al bugetului indică pentru veniturile statului, grupate pe categorii, evaluațiunile bugetare, drepturile constatate asupra contribuțiunilor și veniturilor publice, încassările efectuate în cursul exercițiului, sumele remase de încassat la închiderea exercițiului, iar pentru cheltueile grupate pe ministere creditele definitiv acordate, drepturile constatate în favorul creditorilor statului, plățile efectuate în cursul exercițiului, sumele remase de plată la închiderea exercițiului și creditele anuale la închiderea exercițiului.

Contul desvoltător al veniturilor arată pentru fiecare venit în parte evaluațiunile bugetare, drepturile constatate asupra contribuțiunilor și veniturilor publice, încassările efectuate în cursul exercițiului, sumele remase de încassat la închiderea exercițiilor, iar conturile miniștrilor cuprind pentru fiecare articol al bugetului în parte creditele definitive acordate, drepturile constatate în favorul creditorilor statului, plățile efectuate

¹⁾ Art. 134 l. c. ²⁾ Art. 107 l. c.

în cursul exercițiului, sumele remase de plată la închiderea exercițiului și creditele anuale la închiderea exercițiului. Conturile sînt însoțite de un stat comparativ pe capitle al cheltueleur exercițiului expirat cu acelea ale budgetului exercițiului precedent, în care se indică cauzele diferențelor ce rezultă din comparare, mai departe de un stat al plăților făcute din creditele repurtate ale exercițiilor închise, în urmă de contul resurselor speciale, acordate pentru marile lucrări extraordinare, care indică sumele realizate din resursele speciale și natura acestor resurse, sumele plătite din resursele realizate și sumele remase de plată asupra creditelor acordate ¹⁾.

Conturile încheiate ale județelor se supun examinării consiliului județean și se înaintează apoi curții de conturi. Contul operațiunilor sevîrșite în decursul anului în comune cuprinde pentru venituri natura veniturilor, evaluatiunile după budget, drepturile constatate în favorul comunei, sumele încassate în cursul anului și acele remase de încassat la finea anului, iar pentru cheltuele articolele de cheltuele după budget, creditele acordate, drepturile constatate în sarcina comunei, sumele plătite în cursul anului, sumele remase de plată la finea anului și creditele remase neîntrebuințate. Conturile comunelor se cerectează și se aprobă mai întăi de consiliile comunale și se supun apoi pentru comunele urbane, reședințe de județ, ministerului de interne, care le aprobă sub reserva cerectării ulterioare a curții de conturi, iar pentru celelalte comune delegațiunii consiliului județean.

Conturile încheiate de camerile de comerț se înaintează curții de conturi prin intermediul ministerului

¹⁾ Art. 108 și 109 l. c.

de comerciū, iar conturile celorlalte stabilimente publice se încheie și aprobă conform regulilor ce există pentru conturile statului.

Toate operațiunile budgetare se îndeplinesc cu ajutorul contabilității. Contabilitatea se distinge în serviciul banilor și cel al ordonanțelor.

Serviciul banilor este încredințat contabililor mânuitori de bani publici. Aceștia sînt responsabili pentru îndeplinirea veniturilor de tot felul, date în debitul lor, cât și pentru toți banii încasați cari trebuie să se afle în casă ¹⁾. Responsabilitatea lor se restringe însă numai la gestiunea personală, gestiunea de fapt fiind împreună cu aceeași răspundere, ca gestiunea legală ²⁾. În urma răspunderii acesteia, nici un contabil mânuitor de bani nu poate fi descărcat de deficitul constatat asupra-i, decât dacă dovedesce, că pierderea a rezultat dintr'o cauză de forță majoră, sau că neîndeplinirea încasărilor nu provine din neglijența sa ³⁾. Pentru garantarea obligațiunilor impuse lor, contabilii publici, afară de contabilii militari, trebuie să depună o cauțiune amăsurată ⁴⁾. Afară de aceea, statul, județele, comunele și toate institutele publice au privilegii asupra averii orî cărui contabil mânuitor de bani publici în ordinea amintită ⁵⁾. Constatându-se vre un deficit, contabilii mânuitori se pot astringe, încă înainte de judecată, prin aplicarea legii de urmărire, să verse provisoriu sumele ce lipsesc. Funcția de contabil mânuitor de bani publici este incompatibilă cu funcția de ordonator, cu exercițiul unei profesii și cu participarea la adjudecări publice ⁶⁾. Serviciul banilor se îndeplinește la institutele publice de casierii speciali,

¹⁾ Art. 17 l. c. ²⁾ Art. 23 l. c. ³⁾ Art. 15 l. c. ⁴⁾ Art. 13 l. c.

⁵⁾ Art. 27 l. c. ⁶⁾ Art. 9—12 l. c.

conform regulamentelor și instrucțiunilor respective, iar în comune de agenți comunali, numiți percepători în comunele rurale și cassieri în comunele urbane.

Perceptorii și cassierii comunelor urbane, nereședințe de județ, trebuie să țină un registru cu matcă pentru quitanțe, un jurnal de cassă pentru înscrierile dîlnice ale încasărilor și plăților efectuate și un registru recapitulativ, destinat a prezenta situațiunea lor ¹⁾. Scriptele cassierilor comunelor urbane, reședințe de județ, sînt un registru cu matcă pentru quitanțe, un jurnal general, prezentînd toate operațiunile făcute în fiecare zi și situațiunea dîlnică a cassei, un registru de partide, dezvoltînd pe articole de budget, atît pentru venituri, cît și pentru cheltuele, operațiunile efectuate, și un registru de detail, în care veniturile și cheltuelele sînt trecute în amănunțimea lor ²⁾. Cassierii aceștia sînt obligați, a trimite în fiecare lună primarului un cont de operațiunile efectuate în decursul lunii, însoțit de actele justificative; percepătorii și cassierii comunelor urbane, nereședințe de județ, nu dau conturi lunare, trebuie însă să expună primarului la cererea lui orî cînd situațiunea veniturilor și a cheltueleur ³⁾.

În județe, serviciul banilor se îndeplinește atît pentru administrația statului, cît și pentru fondurile județene de cassierul general al județului cu ajutorul agenților însărcinați cu percepțiunea veniturilor. Serviciul urmează însă separat pentru stat și pentru fondurile județene ⁴⁾. Agenții percepători trebuie să aibă un registru jurnal de cassă, în care se trec împlinirile, responderile și soldul fiecărei dîle, registre auxiliare, destinate a prezenta dezvoltările propriie fiecărei opera-

¹⁾ Art. 210 l. c. ²⁾ Art. 269 l. c. ³⁾ Art. 212 l. c. ⁴⁾ Art. 186 l. c.

țiunii, și un registru recapitulativ, resumând operațiunile și prezentând situația completă ¹⁾). Perceptorii contribuțiunilor directe sînt ținuți a procede la liberarea unei quitanțe din registrul cu matcă, la înregistrarea în rol a sumei primite și la trecerea sumei acesteia în jurnalul propriu ²⁾). Ceilalți agenți percepțorii sînt obligați, a trimite autorităților supraordonate în fiecare lună contul gestiunii pe luna trecută dimpreună cu actele justificative ³⁾).

Cassierii generalî de județe sînt însărcinați atît cu primirea și centralizarea prin scripte a împlinirilor efectuate de agenții percepțorii și cu încassarea directă a tuturor veniturilor date în debitul lor, cît și cu plata cheltueleur publice după ordonanțele și mandatele primite de plată ⁴⁾). Scriptele lor sînt un jurnal general pentru înscrierea operațiunilor din fiecare ȃi, un registru de partide în care se resumă toate operațiunile după natura lor, și registre ajutătoare în cari se descriu operațiunile în amănuntele lor ⁵⁾). Cassierii generalî înaintează în fiecare lună atît contabilității generale a statului, cît și autorității județene un cont al operațiunilor efectuate în cursul lunii precedente dimpreună cu actele justificative.

Cassierul central al tesaurului în urmă este însărcinat cu încassarea tuturor veniturilor și cu plata tuturor cheltueleur statului; el primesce de la cassierii generalî de județe fondurile aflate disponibile și trimite acestora sumele necesare pentru efectuarea plăților ⁶⁾). El ține registre de prima înscriere, un jurnal resumând operațiunile pe fiecare ȃi, un registru de partide, un registru pentru desvoltarea cheltueleur pe ministere și

¹⁾ Art. 144 l. c. ²⁾ Art. 145 l. c. ³⁾ 147 l. c. ⁴⁾ Art. 148 l. c.
⁵⁾ Art. 149 l. c. ⁶⁾ Art. 150 l. c.

pe articole, și diferite alte registre auxiliare ¹⁾). Operațiunile casieriei centrale se verifică în fiecare zi de contabilitatea generală a statului ²⁾). În fiecare seară, casierul central trebuie să comunice ministerului finanțelor și contabilității generale situația cassei dimpreună cu o copie de pe jurnal. În situație se arată lămurit soldul din ziua precedentă, încassările și plățile făcute în cursul zilei și soldul la finea zilei ³⁾). Afară de aceea, casierul central, ca și casierii generali, face conturi lunare.

Serviciul ordonanțării în comunele urbane, reședințe de budget, cuprinde înregistrarea ordonanțelor într'un jurnal, pe măsura emisiuniilor, dându-li-se un număr de ordine; ele se înscriu apoi și în registrul de partide, în care cheltuețele se desvoltă pe articole de budget. În celelalte comune, ordonanțele de plată se liberează dintr'un registru cu matcă, numerotat și parafat de autoritatea județeană. Acest registru servește și de registru jurnal, sumele ordonanțate reportându-se din filă în filă. Un registru de partide se ține pentru trecerea ordonanțelor pe articole de budget ⁴⁾). La institutele publice, ale cărora budgete nu se aprobă de adunarea deputaților, contabilitatea se face conform regulilor prevădute pentru contabilitatea comunelor rurale ⁵⁾). Magasinele, depozitele șantierelor, usinile, arsenalele și celelalte stabilimente ce aparțin statului țin conturi asupra cantității materiilor. Contabilitatea respectivă cuprinde materiile de consumațiune și de transformațiune și valorile mobiliare sau permanente ⁶⁾). Contabilitatea materiilor de consumațiune și transformațiune constă în înscrierea în-

¹⁾ Art. 151 l. c. ²⁾ Art. 152 l. c. ³⁾ Art. 153 l. c. ⁴⁾ Art. 204 l. c.

⁵⁾ Art. 226 l. c. ⁶⁾ Art. 167 l. c.

trării, eşirii, transformării, deteriorării şi pierderii materialurilor date în păstrare, iar contabilitatea valorilor mobiliare sau permanente cuprinde mobilierul statului, maşinile, instrumentele, uneltele şi toate utensiliile¹⁾. Cassa de depuneri, cea de dotaţie a oastei şi institutele analoge țin un cont de gestiune şi un cont de exerciţiu, încheie în fiecare an un bilanţ şi întocmesc contabilitatea lor regulamentelor speciale, emise pentru ele²⁾, iar institutele publice, ale căror bugete se votează de adunarea deputaţilor, sînt supuse regulilor prevădute pentru contabilitatea statului³⁾.

Scriptele ordonatorilor secundari sînt un registru jurnal al creditelor delegate, un registru jurnal pentru înscrierea drepturilor creditorilor, un registru-jurnal al mandatelor liberate şi un registru de partide pe articole de buget⁴⁾. Din scriptele acestea, ordonatorii secundari extrag în fiecare lună o situaţie a operaţiunilor ordonate de dînsii în luna precedentă şi o înaintează ordonatorului primar. Această situaţie cuprinde pentru creditele delegate din fiecare articol al bugetului creditele delegate, drepturile constatate în favorul creditorilor, mandatele liberate şi plăţile efectuate. La închiderea exerciţiului, ordonatorii secundari trimit ordonatorilor primari un cont general al tuturor operaţiunilor făcute de dînsii⁵⁾.

La fiecare ordonator primar, adică în fiecare minister există o contabilitatea centrală pentru înregistrarea operaţiunilor privitoare la executarea bugetului de cheltuele al departamentului respectiv⁶⁾.

Contabilitatea aceasta în toate ministerele este întocmită după aceleaşi principii şi cuprinde un jurnal

¹⁾ Art. 168—174 l. c. ²⁾ Art. 228—234 l. c. ³⁾ Art. 223 l. c.

⁴⁾ Art. 141 l. c. ⁵⁾ Art. 142 l. c. ⁶⁾ Art. 137 l. c.

general, un registru de partide și registrele necesare de ajutor. Registrele se țin pe exercițiu. În ele se înscriu creditele, drepturile creditorilor statului, ordonanțele de plată și de delegațiune cât și plățile efectuate ¹⁾).

În fiecare lună, contabilitatea ministerelor înaintază contabilității generale a statului o situație a operațiunilor din luna precedentă, cuprindând ordonanțele emise de plată și de delegațiune, mandatele de plată, emise asupra ordonanțelor de delegațiune, și plățile efectuate ²⁾).

Serviciul contabilității se concentrează în direcțiunea contabilității generale a statului, care sub ordinele ministerului finanelor este însărcinată, să înregistreze în scriptele generale ale finanelor toate veniturile și cheltueele statului, să determine regulile pentru contabilitatea uniformă, să controleze concordanța între scriptele ministerelor și cele centrale, să supravegheze întregul serviciu de bani, să pregătească proiectele de lege, relative la budget, să încheie conturile anuale și de exercițiu, să înregistreze și să vizeze spre plată extractele ordonanțelor ministeriale și să pregătească lucrările relative la constatarea și înscrierea datoriei publice, la împrumuturile provisorie sau consolidate, și în decomun la tot ca are raport cu datoria statului ³⁾).

Scriptele contabilității generale sînt un jurnal general pentru înscrierea în resumat a tuturor faptelor de venituri și cheltuele, un registru de partide pentru dezvoltarea operațiunilor de venituri și cheltuele, registre pentru ordonanțele de plată și de delegațiune, registre de partide pentru înscrierea ordonanțelor mini-

1) Art. 138, 139 l. c. 2) Art. 143 l. c. 3) Art. 157 l. c.

steriale pe articole de budget, registre pentru centralizarea veniturilor statului pe exerciții, cassierii, precum și a cheltueleurilor statului pe ministere, exerciții și articole de budget, în urmă registre auxiliare pentru dezvoltarea în detalii¹⁾. Jurnalul și registrul de partide se încheie la deschiderea fiecărei sesiuni ordinare de o comisie specială, aleasă de adunarea deputaților, care constată prin proces-verbal, comunicat adunării, concordanța conturilor încheiate de fiecare minister în parte cu scriptele centrale ale financelor²⁾. Scriptele aceste servesc și de basă pentru facerea conturilor anuale și de exercițiu și pentru regularea definitivă a budgetelor.

Resumate generale, întocmite pe județe, pe natura veniturilor, pe exerciții și pe articole de budget se trimit dimpreună cu conturile verificate ale cassierilor generali de județe și ale cassierului central curții de conturi.

Curtea de conturi exercită controlul suprem al întregii contabilități. În însușia aceasta ea constată și certifică după relevatul conturilor individuale, cerțate de dînsa, exactitatea conturilor generale, încheiate de ministerul financelor și de ceilalți miniștri. Ea cerțează prin agenți proprii și conturile de administrație ale diferitelor servicii însărcinate cu stringerea unui venit al statului și controlează conturile cassei de depuneri și consemnațiuni, cassei de dotație a oastei, casselor de pensiuni, eforiilor spitalelor civile, consiliilor județene și comunale și în genere ale tuturor administrațiilor puse sub controlul ei³⁾.

Curtea de conturi funcționează totodată și ca corp judecătoresc și este însărcinată în însușia aceasta cu

¹⁾ Art. 161 l. c. ²⁾ Art. 165 l. c. ³⁾ Legea din 29 Ianuar 1895, M. o Nr. 238, art. 26.

cercetarea, judecarea și statuarea tuturor conturilor de venituri și cheltuele publice, prezentate de diferiții cassieri publici, a conturilor de materii, a gestiunii corpurilor de trupă și serviciilor armatei și a delapidărilor constatate. Ea cercetează judecă și decide mai departe asupra apelurilor adresate ei de primarii, consilierii și percepatorii comunali în contra încheierilor autorităților însărcinate cu verificarea conturilor, de percepatorii fiscali, judecați în prima instanță de cassierii generali, de epitropiile bisericesci din comunele urbane, reședințe de județe, în contra încheierilor consiilor comunale, și de contabilii și percepatorii diferitelor administrațiuni în contra încheierilor sau decisiunilor administrațiunilor respective ¹⁾. Ea în urmă constată anii de serviciu ai diferiților împiegați ai statului și se pronunță asupra degajărilor totale sau parțiale ale cauțiunilor depuse ²⁾.

Curtea de conturi se compune dintr'un president 6 consilieri și un număr de referendari. Parchetul ei este reprezentat printr'un procuror și un substitut, iar grefa se conduce de un grefier asistat de ajutoare ³⁾. Presidentul și consilierii sînt inamovibili, celelalte persoane sînt revocabile ⁴⁾. Numirea lor urmează prin decret Regal după recomandarea ministrului finanțelor. Presidentul direge toate lucrările curții, distribue conturile între referendari și conduce ședințele. Ședințele se țin în două secții, compuse fiecare din câte trei consilieri. Atribuțiunile secțiilor nu sînt nici deosebite, nici permanente. Ele se pot întruni, decâte ori se află de nevoie, și iau decisiunile lor cu majoritate absolută a membrilor prezenți ⁵⁾. Referendarii sînt chemați a

¹⁾ Art. 24 și 25 l. c. ²⁾ Art. 27 l. c. ³⁾ Art. 1 l. c. ⁴⁾ Art. 4 l. c.

⁵⁾ Art. 20 l. c.

verifică conturile. Ei pot ascultă pe diferiții contabili și poartă întreaga corespondență ¹⁾. Procurorul curții de conturi asistă la ședințele curții și priveghiază exacta împlinire a serviciului. El poate lua cunoștință de toate actele curții și informează pe miniștri despre decisiunile ei. Cererile de restituiri sau reduceri de garanții trebuie să i se comunice, ca el să-și desvolte conclusiunile sale. Așisderea el trebuie ascultat, când în contra unui contabil se ridică bănuiala de fals în scripte sau de delapidare. El ține un registru general asupra tuturor contabililor din țeară și-i controlează, orî de depun regulat conturile lor. Substitutul procurorului îl ajută pe acesta în îndeplinirea atribuțiunilor și-l substitue în cas de lipsă ²⁾. Grefierul redactează și contra-semnează procesele verbale ale ședințelor, grijesce de expediția decisiunilor și de păstrarea actelor, ține diferitele registre și liberează copiile sau extractele dorite de părțile interesate ³⁾.

III. Controlul juridic în urmă, în lipsa unei curți administrative și în contra principiului constituțional al separării puterilor, se exercită, însă numai într'un cerc foarte restrins de afaceri speciale, de judecătoriale ordinare, concurând, afară de curțile cu jurați, toate instanțele și anume: judecătoriale comunale, judecătoriale de pace, tribunalele de județ, curțile de apel și curtea de cassatie și justiție.

Judecătoriale comunale constau din primar și doi jurați aleși și se află în fiecare comună, care nu este sediul unui judecător de pace. Ele judecă în toate afacerile rurale până la maximum de 50 lei și asupra contravențiunilor legii rurale. În materia administrativă

¹⁾ Art. 49 l. c. ²⁾ Art. 32—40 l. c. ³⁾ Art. 41—45 l. c.

întră în competența lor hotărîrea asupra reclamațiunilor în contra estimărilor primarilor la tocmele agricole.

Judecătoriile de pace se compun de un judecător, un ajutor și unul sau mai mulți copişti, din cari unul funcționează ca archivar¹⁾. Reședința și circumscripțiunea lor se fixează de consiliul de miniștri conform numărului populațiunii sau suprafeței teritoriului²⁾. Ele judecă atât în materii civile, și anume sau în prima, sau în unica instanță, cât și în afaceri penale, ținându-se de competența lor toate contravențiunile de simplă poliție de orî ce natură și din orî ce lege ar decurge și câteva delictes ale codicelui penal și silvic. În materie administrativă ele intervin la condemnările civile în afaceri de accisă ale comunelor rurale și la reclamațiunile făcute în contra hotărîrilor consiilor comunale relative la prestările pentru căile de comunicațiune.

Tribunalele de județ au circumscripția administrativă a județului și cuprind una până la cinci secțiuni, compuse fiecare dintr'un president, doi sau trei judecători și un supleant³⁾. Împărțirea judecătorilor pe secțiuni se face în fiecare an prin sorți⁴⁾. Pe lângă fiecare tribunal se află ministerul public, compus de atâția procurori, câte secțiuni există, și grefa compusă de un grefier pe fiecare secțiune și numărul necesar de ajutoare de grefă⁵⁾.

Tribunalele de județ judecă în prima instanță toate afacerile civile, nereservate judecătorilor de pace, și toate afacerile penale ce nu întră în competența judecătorilor de pace sau a curților cu jurați, iar

¹⁾ Art. 3 al legii din 3 Marte 1894, M. o. Nr. 271. ²⁾ Art. 1 l. c.

³⁾ Art. 6 al legii din 1 Septevre 1890, M. o. Nr. 123. ⁴⁾ Art. 11 l. c.

⁵⁾ Art. 36 și 43 l. c.

într'a doua instanță toate apelurile în contra hotărîrilor judecătorești de pace. În materie administrativă, tribunalele de județ statuează asupra reclamațiunilor în contra decisiunilor consiliilor comunale, relative la înscrierile și omisiunile din listele electorale, asupra refuzului cărții de alegător și al autorizării la comerțul ambulant, asupra exproprierilor din considerări de utilitate publică, asupra condamnărilor civile în materie telegrafo-postală și vamală, de monopol al tutunurilor și de accisă, asupra contestațiunilor în contra măsurilor de urmărire administrativă, asupra reclamațiunilor de stare civilă în afaceri de recrutare, asupra destituirii mijlocitorilor de schimb și de marfă, asupra restituirilor taxelor de înregistrare și a contestațiunilor față de evaluările moștenitorilor.

Curțile de apel, în număr de patru, pentru circumscriptiile hotărîte de legea din 1 Septemvrie 1890, se compun din doue sau trei secții, cari constau dintr'un president și cinci judecători ¹⁾. Trei din membrii curții formează camera de punere sub acusație ²⁾.

Și curțile de apel au pe lângă sine ministerul public, compus de un procuror general și atâți procurori, câte secții, cât și grefa organizată tot așa ca la tribunale. Curțile de apel hotăresc asupra tuturor apelurilor în materie civilă în contra sentențelor tribunalelor de județ, iar în materie penală asupra punerii sub acusare. Rezervate controalei curților de apel sînt dintre afacerile administrative opozițiile în contra schimbărilor proiectate a numelui, anulările înscrierilor ilegale în tablourile advocaților, acțiunile disciplinare în contra magistraților inamovibili de

¹⁾ Art. 22 l. c. ²⁾ Art. 29 l. c.

prima instanță, contestările față de decisiunile comisiei pentru regularea pensiilor civile și în urmă judecata tuturor apelurilor admise în contra sentențelor pronunțate de tribunale în cauze administrative.

Curtea de cassatie și justiție în urmă este competentă pentru întregul teritoriu al României ¹⁾, se împarte în două secțiuni, una civilă și alta criminală, și se compune de un prim-president, doi presidenți de secțiuni și 14 membri ²⁾. Ministerul public se exercită de un procuror general și doi procurori de secțiune ³⁾, iar grefa se compune de un prim grefier, doi grefieri de secțiune și un număr de funcționari auxiliari ⁴⁾.

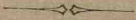
Secția întâia judecă toate recursurile în materie civilă, a doua toate recursurile în materie criminală, corecțională și de simplă poliție, mai departe recursurile în contra sentențelor date în materie electorală și de expropriațiune, în contra decisiunilor tribunalelor militare, în contra hotărîrilor curților de apel în cestiuși rurale și comerciale, în contra hotărîrilor curții de conturi, în contra ordonanțelor de adjudecare în materie de expropriațiune, în contra sentențelor date în materie de divorț și în contra sentențelor date în materie de separațiune de matrimonii.

În urmă curtea de cassatie și de justiție intervine la acțiunile disciplinare, îndreptate în contra consilierilor proprii, unui magistrat inamovibil al curților de apel, unui tribunal întreg sau unei secțiuni de tribunal.

¹⁾ Art. 1 al legii din 24 Ianuar 1861, M. o. Nr. 18. ²⁾ Art 11 l. c.

³⁾ Art. 7 l. c. ⁴⁾ Art. 5 l. c.

Ministeriul public de pe lângă diferitele instanțe judecătorești are în atribuțiunile sale a îndeplini sarcinile de parte principală în procesele penale, a figura în calitate de parte principală, unde calitatea aceasta i se impune de lege și în urmă a servi de organ al legii și al guvernului în toate cauzurile prevăzute de lege ¹⁾. Afară de cazurile acestea ministerul public intervine ca parte alăturată numai în favorul minorilor și interdicților ²⁾.



¹⁾ Art. 1 al legii din 29 Octomvrie 1877, M. c. Nr. 243. ²⁾ Art. 2 l. c.

Capitolul III.

Subiectele.

§ 15.

Persoanele fizice.

I. Nota caracteristică a subiectelor de drepturi este voința. Depositari ai voinței sînt persoanele, și drept aceea subiecte ale dreptului administrativ sînt în prima linie persoanele fizice. Persoane fizice sînt toți oamenii cari există dejă, cari așadară sînt separați de corpul matern și trăesc după separare. Nasciturii, în lipsa unei norme respective, nu sînt persoane în sensul dreptului administrativ, încât personalitatea administrativă începe abia de la naștere. Ea înceată cu moartea. Dacă moartea unui individ nu se poate dovedi, declararea absenței lui, făcută conform codicelui civil, are efect și pentru dreptul administrativ, deoarece acesta nu prevede o regulă specială.

Pe când pe terenul dreptului civil fiecare om în virtutea însușiei acesteia poate să fie subiect de drepturi, exercițiul drepturilor administrative atîrnă adese de la calitatea de Român. Astfel dreptul electoral, dreptul de a fi admis în funcțiuni publice etc. este rezervat numai Românilor. Calitatea de Român se dobîndesce sau prin naștere ori căsătorie, sau prin împămîntenire. Din naștere este Român fiecare copil

legitim, născut din tată Român¹⁾ și evident și fiecare copil natural, născut de mamă Româncă, deoarece, fiind oprită cercetarea paternității²⁾, copilul nu poate urmă, decât mamei sale. Locul nascerii este irelevant; localitatea joacă rol numai la copiii fără tată și mamă cunoscuți, găsiți pe teritoriul Român, dându-le însușia de Român³⁾. Prin căsătorie devine Româncă străina ce se căsătorește cu un Român. Prin împământenire în urmă poate deveni Român străinul fără deosebire, ori de este creștin sau nu, supus sau nesupus unei protecțiuni străine, care adresează guvernului o cerere de naturalizare, în care arată capitalul ce posedă, profesiunea sau meseria ce exercită și voința de a-și stabili domiciliul în România, și locuesce apoi în urma acestei cereri zece ani în țeară, dovedind prin faptele sale, că-i este folositor⁴⁾. De stagiu se pot scuti acei cari aduc în țeară industrii, invențiuni utile sau talente distinse sau fundează stabilimente mari de comerț sau de industrie, acei cari, fiind născuți și crescuți în România din părinți stabili în țeară, nu s'au bucurat nici când de vre o protecțiune străină, în urmă acei cari au servit sub drapel în timpul resbelului pentru independență⁵⁾. Românii din ori ce stat, fără privire la locul nascerii, dovedind lepădarea lor de protecțiunea străină, se pot împământeni îndată⁶⁾. Împământenirea se acordă prin lege și în mod individual⁷⁾.

Calitatea de Român se perde prin naturalizarea dobândită în țeară străină, prin primirea neautorisată a unei funcții publice străine, prin supunerea la vre

¹⁾ Art. 10 cod. civ. ²⁾ Art. 307 cod. civ. ³⁾ Art. 8 cod. civ.

⁴⁾ Art. 1 al legii din 13 Oct. 1879. ⁵⁾ Art. 2 l. c. ⁶⁾ Art. 9 al Constituției. ⁷⁾ Art. 3 al legii din 13 Oct. 1879.

o protecțiune străină și prin căsătoria unei Românce cu un străin. Românul, care va fi pierdut calitatea sa de Român, o poate însă redobândi, dacă se întoarce în România cu autorizarea guvernului Român, declară că voescă a se aședă în țeară și renunță la toate distincțiunile contrare legilor Române¹⁾. Așisderea și Românca căsătorită cu un străin, devenind văduvă, își redobândesce calitatea de Româncă²⁾.

Pe lângă calitatea de Român, însușii relevante ale persoanelor pe terenul dreptului administrativ sânt sexul, etatea, domiciliul, venitul, cultura, profesiunea și onoarea.

Sexul exclude toate femeile de la exercițiul unei sume de drepturi, așa de la serviciul militar, de la majoritatea funcțiilor publice, de la dreptul electoral etc.

Etatea formează premisa pentru diferite autorizări administrative. Așă etate a de 18 ani este necesară, spre a puté fi angajat de bună voe în armată³⁾, etatea de 21 ani se recere, pentru a fi alegător⁴⁾, iar de 25 ani, spre a fi eligibil la adunarea deputaților⁵⁾, și de 40 ani la senat⁶⁾. Virsta de 25 ani este prescristă, pentru a puté deveni portărel⁷⁾.

Domiciliul este relevant la alegeri, la recrutări, la îngrijirea infirmilor și alienaților etc. Fiecare locuitor trebuie să fie domiciliat într'o comună⁸⁾. De domiciliu politic al fiecărui alegător se consideră localitatea, în care el își plătesce darea directă sau își are proprietatea sau principalul seu aședământ. Când cinevá plătesce contribuțiune directă sau are proprietăți în mai multe locuri, el își poate alege domiciliul seu politic

1) Art. 17 cod. civ. 2) Art. 19 cod. civ. 3) Art. 63 al legii din 5 Marte 1876. 4) Art. 16 al legii electorale. 5) Art. 21 l. c. 6) Art. 22 l. c. 7) Art. 2 al reg. din 23 Noemvre 1865. 8) Art. 4 al legii comunale.

în orî care din locurile acestea, însă numai într-unul ¹⁾. Pentru recensemêntul militar sînt considerați ca legalmente domiciliați într-o comună tinerii înscriși în comună, ai căroră părinți sau tutori sînt domiciliați în comună și acei cari locuesc în comună, neavînd nici tată nici mamă, sau neputînd dovedi înscrierea lor în altă comună ²⁾.

Venitul joacă rol în dreptul electoral la împărțirea în colegii ³⁾ și la eligibilitatea în senat ⁴⁾.

Cultura formează un titlu pentru drepturi electorale privilegiate; așa alegătorii colegiului al treile, cari știu carte, pot vota sau direct pe deputat, sau indirect pe delegat ⁵⁾, doctorii și licențiații, inginerii, farmaciștii și professorii sînt dispensați de cens ⁶⁾ etc.

Profesiunea sau exclude de la oarecari drepturi, sau scutesce de obligațiuni, sau constituie privilegii. Astfel funcția de contabil mînuitor de bani este incompatibilă cu exercițiul unei profesii, unui comerț sau unei industrii ⁷⁾; seminariștii sînt scutiți de serviciul în armată ⁸⁾, iar profesiunile libere, oficerii în retragere, membrii de curte, procurorii generali etc. exercită drepturi electorale fără privire la cens ⁹⁾. Monachii nu pot fi aleși în corpurile legiuitoare ¹⁰⁾, iar Metropoliții și episcopii eparchioți sînt de drept membri ai senatului ¹¹⁾.

Onoarea în urmă este condiție pentru serviciul militar și pentru dreptul electoral, fiind excluși cei con-

¹⁾ Art. 35 al legii electorale. ²⁾ Art. 8 al legii din 5 Marte 1876. ³⁾ Art. 3, 8, 9 ai legii electorale. ⁴⁾ Art. 22 al legii electorale. ⁵⁾ Art. 5 al legii electorale. ⁶⁾ Art. 8 și 9 ai legii electorale. ⁷⁾ Art. 10 al legii din 8 Octombrie 1893. ⁸⁾ Art. 22 al legii din 5 Marte 1876. ⁹⁾ Art. 4, 5, 8, 9, 12, 13, 18, 23, 24, 27, 28, 29 ai legii electorale. ¹⁰⁾ Art. 24 al legii electorale. ¹¹⁾ Art. 76 al Const.

demnați pentru crime și delictе și cei cunoscuți că țin case de prostituțiune sau de joc de noroc¹⁾.

II. Un rol deosebit între persoanele fizice joacă funcționarii publici. Sub funcționari publici se înțeleg toate persoanele, cari exercită în mod profesional o funcție publică, adică o autorizare stabilită de lege²⁾. Ori de autorizarea respectivă constă în realizarea intereselor publice, în dispensarea justiției, în predarea unor lecții sau în școlirea și conducerea militarilor etc. este irelevant, dacă numai exercițiul urmează pe baza unei împuterniciri a puterii publice. Drept aceea în categoria funcționarilor nu încap numai persoanele investite cu oareș-care parte de suveranitate, precum funcționarii administrativi și magistrații, ci și oficerii, profesorii, cu un cuvânt toate persoanele ce exercită o funcție publică³⁾. Exercițiul trebuie să urmeze însă în mod profesional. Din cauza aceasta jurații, deși îndeplinesc o funcție publică, nu sînt funcționari. Momentul exercițiului profesional un este inmanent noțiunii de funcționar, a devenit însă caracteristic pentru ea în urma evoluțiunii moderne, care nu se mai mulțămesc, a pretinde de la funcționar numai o sumă de acte, ci-l astringe, a devota întreaga sa activitate ideii interesului public, rădicând astfel funcționarismul de la treapta unui serviciu, supus ordinelor superioare, la nivelul unei profesii ce servește unei idei⁴⁾. Fundamentul raportului de funcționar nu este așadară un fel de contract, conform căruia funcționarul vinde statului o cantitate de muncă pentru un preț oare-care, ci mai vîrtos un act

1) Art. 2 al legii din 5 Martie 1876 și art. 19 al legii electorale.

2) Meyer, Deutsches Staatsrecht, p. 356. 3) De altă părere Dissescu, l. c. III, p. 855 ș. c. u. 4) Stein, l. c. 345.

de supunere, prin care funcționarul dedică puterii publice toate forțele sale fizice, spirituale și morale, deci întreaga sa persoană, în schimb cu obligațiunea acesteia, de a-i garanta sustentațiunea¹⁾. Din natura raportului acestuia rezultă pentru puterea publică pe de o parte dreptul, de a cere de la funcționar atât calitățile necesare pentru exercițiul funcției sale, cât și îndeplinirea exactă a datoriilor ce-i incumb, și prin urmare de a-l trage la răspundere pentru orî ce neglijență, pe de altă parte obligațiunea, de a-i presta mijloacele necesare de existență.

Calitățile necesare pentru exercițiul unei funcții își află expresiunea lor pe terenul dreptului român în condițiunile de admisibilitate, prevădute de diferitele legi. Legile respective variază în detalii, sînt însă de acord în principiul general, de a nu admite la o funcție publică, decât Români majori cari au satisfăcut obligațiunilor legii recrutării, au folosită deplină a drepturilor civile și politice și nu au fost condamnați la o pedeapsă criminală sau la o pedeapsă corecțională pentru fals, furt, înșelăciune, abus de încredere, mărturie minciunoasă, atentat la bunele moravuri în casurile prevădute la art. 262, 263, 264, 267, 271 cod. pen., vagabondaj, abus de putere, delapidare de bani publici, mituire, percepere de taxe ilegale, spargere de sigile, ascundere, spargere și desființare de acte aflate în deposite publice sau încredințate unui funcționar public²⁾. Pe lînga aceste condițiuni generale sînt prescrise pentru fiecare funcție în parte condițiuni speciale, relative la capabilitate. Așă în administrația generală se recere pentru funcția de cap de birou

¹⁾ Steinbach, Beruf und Erwerb. ²⁾ Art. 23 al legii din 19 April 1882 și art. 52 al legii din 1 Septemvre 1890.

clasa II, de director de prefectură și de subprefect diploma de doctor sau de licențiat în drept ¹⁾. Serviciul sanitar este accesibil numai pentru doctorii în medicină și medicii veterinari, cari și-au făcut stagiul militar și au exercitat profesiunea lor în țeară ²⁾. Spre a puté deveni profesor la o școală secundară, candidatul trebuie să poșeadă certificatul de absolvire a liceului și diploma de licențiat sau doctor în litere sau în științe, după grupa din care face parte specialitatea la care se destină, să fi urmat un curs de pedagogie la o universitate și un seminar de pedagogie și să fi trecut cu succes un examen de capacitate ³⁾. Pentru ca cineva să poată face cursuri la universitate, el trebuie să poșeadă diploma de doctor pentru specialitatea respectivă și să treacă un examen de abilitare, care constă din o lucrare originală tipărită, un colloquiū asupra specialității pentru care se cere abilitarea, douē lecțiuni publice și eventual douē lucrări practice ⁴⁾. Pentru a fi numit paroch sau diacon într'o parochie urbană, trebuie diploma de doctor sau de licențiat în teologie, iar pentru a deveni paroch sau diacon într'o parochie rurală, se recere diploma de absolvare a unui seminar complet ⁵⁾. În funcțiile de inginer ordinar sau stagiar sânt admiși numai candidați ce poșed diploma de inginer sau cel puțin certificatul de capacitate al școalei de poduri și șosele ⁶⁾. Pentru magistratură se recere în genere diploma de doctor sau de licențiat în drept ⁷⁾, pentru serviciul diplomatic aceeași

1) Art. 28 legii din 19 April 1882 și art. 48 și 59 legii din 1 Noemyre 1892. 2) Art. 12 al legii din 22 Iuniu 1893. 3) Art. 23 al legii din 23 Marte 1898. 4) Art. 64 l. c. 5) Art. 22 al legii din 14 Ianuar 1894. 6) Art. 5 și 6 ai legii din 15 Iuni 1894. 7) Art. 58—63 ai legii din 1 Sept. 1890.

diplomă și examenul diplomatic ¹⁾, pentru diferitele ramuri ale administrației financiare posesiunea cunoștințelor speciale, prescrise pentru fiecare serviciu etc. ²⁾. Întăriturile afară de aceea sunt condiționate de rënd de un stagiul anumit în funcția premergătoare.

Fiind împlinite condițiunile de admisibilitate, acordarea funcțiilor urmează prin numire. Numirea nu este contract civil, ci un act al dreptului public ³⁾, și se face în funcțiile statului de Rege, sau în mod delegat, relativ la toate funcțiile mai neînsemnate (cu o leafă lunară mai mică de 150 sau 200 lei) de ministrul competent. Funcționarii comunali în comunele rurale se numesc de consiliul comunal iar în cele urbane de primar. Numirea urmează sau în mod liber sau pe baza unui concurs. Nimene nu poate fi investit decât cu o singură funcție retribuită de stat, județ sau comună, ori de stabilimente publice și de credit, puse sub controlul statului, cu leafă, diurnă sau ori ce altă indemnizare. Numai în comunele urbane, nereședințe de județ, medicii de spitale pot fi totodată și medici de oraș și viceversa, și medicii de plase pot ocupa pe lângă funcția aceasta și cea de medic de penitenciare ⁴⁾. Mai departe ori ce funcționar cu o specialitate științifică, literară sau artistică poate ocupa o catedră a învățământului public, dacă aceasta este în localitatea unde-și exercită funcția. Membrii corpului didactic pot ocupa două catedre în ramura specialității lor, iar membrii clerului, chemați în funcții bisericești și didactice, pot ocupa până la două însărcinări retribuite ⁵⁾. Funcțiile publice sunt incompatibile cu exerci-

¹⁾ Art. 42 al legii din 13 Februar 1894. ²⁾ Art. 25 al legii din 27 Martie 1893. ³⁾ Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches, § 43. ⁴⁾ Legea din 4 Iuliu 1891, M. o Nr. 73. ⁵⁾ Legea din 10 Iuli 1890 M. o. Nr. 73.

țul unui comerț sau al unei profesii libere, afară de advocatură, care este permisă profesorilor de universitate; funcționarii publici nu pot servi sau geră afacerile altor persoane, când acestea stau în legătură cu funcția lor, și nu pot fi în consiliul de administrație al verii unei societăți comerciale, industriale sau financiare. Militarii în activitate, afară de generali, cari pot fi aleși în senat, funcționarii administrativi, judecătorești, financiari și fiscali, inspectorii generali ai instrucțiunii, revisorii școlari și directorii diferitelor stabilimente de învățământ afară de aceea nu pot funcționa totodată ca deputați sau ca, senatori ¹⁾). Dacă o persoană poșede înainte de numire în funcție un mandat de deputat sau de senator, ea, prin numirea într-o funcție salariată pe care o primesce, înceată de a fi membru al corpurilor legiuitoare și nu-și poate relua exercițiul mandatului, decât în virtutea unei alegeri repetite ²⁾). Incompatibil cu însușia de functionar este de asemenea exercițiul unui comerț unei industrii sau al altui serviciu privat.

Funcționarul, intrând pe basa numirii în funcție, ia asupra-și toate dătorile împreunate cu funcția sa și trebuie să depună pe îndeplinirea lor jurământul formulat de lege. Jurământul constă de rënd din promisiunea, de a fi credincios Regelui, de a observă cu sfințenie Constituțiunea și legile țerii și de a îndeplini cu conștiință și nepărtinire dătorile împreunate cu funcția încredințată. Dătorile acestea cuprind ascultarea față de superiori, observarea secretului oficial, păstrarea decorului în viața oficială și particulară și prestarea muncii necesare la îndepli-

¹⁾ Art. 27, 28 și 29 ai legii electorale. ²⁾ Art. 34 al legii electorale.

nirea atribuțiunilor funcției. Momentul din urmă are de premisă prezența funcționarului în oficiul seu. Spre scopul acesta, funcționarul este ținut să-și aibă reșediunța în localitatea oficiului și să nu o părăsească, decât când o recere serviciul sau când a obținut un concediu conform legii. Congedii se dau de rënd în fiecare an, însă cel mult pe 30 de zile, afară de casuri extraordinare și de boală, constatate cu certificat medical ¹⁾. Autorisat a da concedii mai scurte de 10 zile este șeful autorității respective; acordarea concediilor mai lungi este rezervată miniștrilor ²⁾.

Calcându-și datoriile, funcționarii se trag la răspundere și se pot supune unor pedepse disciplinare. Pedepsele acestea variază după diferitele resorturi, deoarece nu există o lege generală respectivă. De rënd ele cuprind prevenirea (avertismentul), muștrarea (censura), împremnată câte odată și cu o amendă, suspendarea, punerea în disponibilitate și revocarea sau destituirea. Prevenirea constă dintr'o declarare verbală sau scrisă, adresată funcționarului cu scop de a reprobă o negligență sau vre un act ce-i compromite demnitatea ³⁾. Muștrarea este o reprobare formală cu învitarea de a se corige ⁴⁾. Ea atrage câte odată de sine pierderea retribuțiunii pe cel mult 15 zile, sau poate fi împreunată cu o amendă de aceeași mărime. Suspendarea involvă încetarea exercițiului funcției pe timp de cel puțin 15 zile și de cel mult 2, 3 sau 6 luni. Ea este âmbinată cu pierderea totală sau parțială a retribuțiunii. Disponibilitatea are de urmă depărtarea de la funcție prin cel puțin

¹⁾ Art. 154 al legii din 1 Septemvre 1890 și art. 32 al legii din 19 April 1892. ²⁾ Art. 159 și 32 l. c. ³⁾ Art. 37 al legii din 19 April 1892. ⁴⁾ Art. 101 al legii din 1 Septemvre 1890.

doi ani. Revocarea sau destituirea în urmă constituie pierderea funcției și prin urmare și a retribuției.

Prevenirea și mustrarea se aplică de șeful direct, suspendarea de ministru, iar revocarea și destituirea de cel în drept a acorda funcția. Revocării sau destituirii trebuie să-i premerge o anchetă făcută de un superior; ancheta nu este obligatorie, dacă destituirea urmează pe baza unei hotărâri judecătorești sau unui raport motivat al șefului serviciului respectiv ¹⁾. Militarilor însă nu li se pot lua gradurile și onorurile, decât în virtutea unei sentențe judecătorești și în cazurile determinate de lege ²⁾.

Factele, pentru cari au să se aplice pedepsele disciplinare, nu sunt precisate în lege; singura abatere există pentru funcționarii judecătorești. Aceștia pot fi supuși la pedepse disciplinare, numai când sunt condamnați pentru un delict nedesonorator, când, fiind dați în judecată penală, au scăpat de pedeapsă prin prescripțiune, când comit infracțiuni amenințate direct cu pedepse disciplinare, când lipsesc de la post în dauna serviciului fără congediu, când dau probă de obicnuită neglijență sau vedită incapacitate, când lipsesc de cuviință în raporturile reciproce și ierarhice, când compromit demnitatea proprie sau când joacă cărți la noroc ³⁾. Magistrații inamovibili în urmă afară de casul, că sunt de drept destituiți din cauza unei condamnări definitive la o pedeapsă pentru crimă sau delict desonorator, nu pot fi destituiți sau puși în disponibilitate, decât în temeiul unei deciziuni disciplinare. Așîșderea ei nu pot fi trans-

¹⁾ Art. 58 al legii din 27 Martie 1893. ²⁾ Const. art. 119. ³⁾ Art. 400 al legii din 1 Septemvire 1890.

ferăți nici chiar prin înaintare, fără consimțământul lor în scris ¹⁾. Acțiunea disciplinară se exercită parte de ministerul de justiție, parte de presidenții judecătoriilor respective. Tribunalul disciplinar se compune pentru magistrații inamovibili de prima instanță de secțiile unite ale curții de apel, iar pentru toți ceilalți funcționari inamovibili din secțiile unite ale curții de cassatie. Reservată tribunalelor acestora este aplicarea muștrării, suspendării, disponibilității și destituirii față de magistrații inamovibili. Prevenirea față de aceștia și toate pedepsele disciplinare față de magistrații amovibili se pronunță prin simplă decisiune ministerială, respective disponibilitatea și destituirea prin decret Regal, fără oareșicare condițiune de formă sau de apărare, ca și la funcționarii nejuducătorești. Lipsa unui scut față de arbitriul superiorului în materie de disciplină și îndeosebi de destituire este un defect principal al dreptului funcționarilor în România, și delăturarea ei prin un regulament pragmatic, care precisează obligațiunile funcționarilor și totodată scuteste drepturile lor, este de neapărată trebuință, cu atât mai virtos, cu cât experiența arată, că nivelul intelectual și etic al funcționarilor este direct dependent de la scutul de care se bucură ei. Qualitățile de model ale funcționarilor din Prusia nu ar fi cu puțință, fără scutul puternic ce le acordă legile. Întru atâta poziția legală a funcționarilor este caracteristică și decisivă pentru spiritul și calitatea administrației.

Drept recompensă pentru serviciile lor, funcționarilor li se garantează subsistența, și anume nu numai cât sînt activi, ci și în cas de retragere, considerându-se

¹⁾ Art. 93 al legii din 1 Septemvre 1890.

de o datorie socială, de a da persoanelor ce și-au consumat puterile în serviciul public mijloacele de trai și pe timpul în care nu mai pot servi. Subsistența se asigură în decursul activității prin salar, iar în starea de retragere prin pensie. Salarul se compune sau din leafă și diurnă sau numai din leafă singur. El nici când nu are caracterul de equivalent al muncii prestate, care adese, ca la miniștri, la savanți etc. nici nu s'ar pute prețui, ci numai de garanție a subsistenței. El nici nu se gradează deci după munca efectivă, ci după poziția funcționarului, având de scop, a-i face cu putință un trai amăsurat demnității funcției sale. Din aceeași cauză salarul nu se plătesce, ca la lucratori, conform lucrului făcut, ci pe lună. Rata lunară, formând o unitate, se cuvine funcționarului chiar atunci, când a fost activ sau a lucrat numai într'a întâia și a lunii, încât restituirea unui salar lunar deja primit nu mai încap. Mărimea salarelor variază după funcții și după diferitele resorturi și se stabilește parte prin legi speciale, parte prin legea de finance. O șemă generală după clase de diete pentru lefe și diurne, cum s'a întocmit în alte state în interesul simplificării, nu există în România. Așisderea lipsesce un for judecătoresc pentru tranșarea controverselor iscate între tesaur și funcționar asupra salarului cuvenit, deoarece o curte administrativă încă nu s'a înființat, și pretensiunile rezultate din salar, fiind de natură administrativă, nu încap în competența tribunalelor ordinare.

Pensia este retribuțiunea acordată funcționarului retras și familiei sale în cas de moarte a funcționarului. Drept la pensie au toți funcționarii publici, cari primesc retribuțiuni lunare și au fost supuși la rețineri în folosul

casiei de pensii¹⁾. Reținerile se compun din 10 % ale retribuțiilor lunare, o pătrime din leafa pe primele două luni la cei nou numiți în serviciu, sporul lefei pe o lună la cei înaintați și 18 % ale pensiunilor de serviciu, ale celor viagere, ale recompenselor naționale și ale indemnizațiilor și compensărilor²⁾. Dreptul de pensie cuprinde în sine o rentă viageră pentru funcționar în cas de infirmitate, de 30 ani compleți de serviciu sau de etate de 54 ani îndepliniți, o rentă pentru văduva funcționarului și un adaus pentru orfanii lui. Renta funcționarului pentru un serviciu de 10 ani împliniți este de 30 %, pentru un serviciu de 15 ani împliniți de 40 %, pentru un serviciu de 20 ani împliniți de 60 %, pentru un serviciu de 25 ani împliniți de 75 % iar pentru un serviciu de 30 ani împliniți de 100 % din retribuțiunea de mijloc a celor trei ani din urmă, nu poate însă fi nici când mai mare de 9000 lei pe an³⁾. Diurnele nu se socotesc la pensie. Renta văduvei durează până la remăritarea ei sau încetarea ei din viață și se urcă la jumătatea pensiei cuvenite bărbatului. Dacă văduva are însă copii minori, născuți legitimi sau legitimați, ea primesce pensia întreagă, cuvenită bărbatului până la majoritatea celui din urmă copil. Încetând din viață sau remăritându-se văduva, pensiunea minorilor se reduce cu o pătrime, dacă sunt mai mulți, și pe jumătate, dacă este numai unul; minorii continuă a primi pensia până la majoritate sau până la căsătorie, dacă aceasta are loc înaintea majorității⁴⁾. Constatarea și aședarea drepturilor de pensie se face pentru funcționari la 1 April și 1 Octomvre

¹⁾ Art. 1 al legilor din 10 Mai 1890, M. o. Nr. 30 și din 1 Iulii 1889 M. o. Nr. 70. ²⁾ Art. 25, resp. 13 l. c. ³⁾ Art. 1 și 2 l. c. ⁴⁾ Art. 9—14 l. c.

a fiecărui an, pentru văduve și orfanî îndată după încetarea din viață a pensionarului, de către o comisiune compusă din primul president al tribunalului de Ilfov, doi pensionari, un avocat al statului și directorul comptabilității generale a statului. Decisiunile comisiunii trebuie să se încuviințeze de ministerul finanelor și să se aprobe de Rege. În contra decisiunii ministerului, date asupra încheierii comisiunii, se poate apelă până într'o lună la curtea de apel, iar în contra sentinței curții de apel se poate face recurs în cassatie așîșderea în termen de o lună ¹⁾).

§ 16.

Persoanele juridice.

I. Dreptul, ca product omenesc, nu ar avé să considere, decât indiviđii omenești. Societatea omenească în evoluțiunea ei a fost necesitată însă, a urmări scopuri, cari trec peste puterea și peste durata vieții unui singur om. Spre a asigura realizarea scopurilor acestora, nu a ramas alt mijloc, decât a le separă de individualitatea omenească și de a le personifică, făcend scopul însuși subiect de drepturi. Atari scopuri personificate se numesc persoane juridice. Ele nu sînt ficțiuni, cum pretindea teoria mai vechie ²⁾, ci subiecte reale de drepturi; căci nota caracteristică a subiectelor, precum s'a amintit mai sus, este voința, iar depositari de voință sînt și persoanele juridice. Numai calitatea voinței diferă. La persoanele fizice, ea este individuală și proprie, pecând la persoanele juridice voința este colectivă sau impusă. În orî ce cas voința respectivă,

¹⁾ Art. 18—21 l. c. ²⁾ Alexandresco, Droit ancien et moderne de la Roumanie, p. 60.

ca și la subiectele fizice, este voință omenească, pentru că dreptul nu cunoaște alta; numai modalitățile formării ei sînt altele. Conform modalităților acestora, persoanele juridice se disting în corporațiuni și fundațiuni. Corporațiunile își au originea în combinarea unei pluralități de voințe individuale într'o singură voință, au deci în sine elementele pentru formarea voinței lor; fundațiunile din contra urmăresc cu ajutorul unei averi dedicate un scop stătorit de o a treia persoană, atîrnă deci în privința voinței de la un factor extern. Și ele au voință și organe proprii; voința aceasta însă este determinată de voința fondatorului¹⁾. În ambele cazuri, formarea voinței, nefiind ea voință individuală, care se formează în mod natural, trebuie să urmeze după oare-cari reguli. Totalitatea regulilor acestora se numește constituția sau statutul persoanei juridice. Fiecare persoană juridică trebuie să aibă un statut, totuna ori de emană de la ea, sau de la alt factor extern; el este un moment esențial pentru ea, deși nu constituie însuși voința ei.

Aceasta se formează conform regulilor statului de organele persoanei juridice²⁾. Ca atare organe pot funcționa numai oameni. Voința oamenilor este produsul unor procese psihice și fiziologice; din combinarea lor după regula cuprinsă în statut rezultă voința colectivă, declarată de voință a persoanei juridice.

După cum voință colectivă este suverană, sau se referă numai la raporturi particulare, persoanele juridice se disting în publice și particulare. Persoane juridice publice în România sînt statul, județele, co-

¹⁾ Herrnritt, Das österreichische Stiftungsrecht, p. 6. ²⁾ Jellinek, System der öff. subj. Rechte, p. 34; Bernatzik, Die juristische Persönlichkeit der Behörden, im Archiv f. öff. Recht, p. 275.

munele, bisericile individuale și camerile de comerț. Referințele lor se regulează prin legi speciale. Caracteristic pentru ele este, că sunt subiecte de drepturi și totodată exercită într'un cerc oare-care o stăpânire suverană. Prin momentul prim, ele se deosebesc de fondurile publice, adică de averile menite a servi un scop administrativ special, precum este fondul de punere în valoare a pădurilor domeniale, pentru că fondurile acestea nu sunt subiecte proprii de drepturi, ci numai averi separate ale statului, decî proprietăți ale unei persoane juridice publice, iar prin însușia din urmă de institutelor publice, precum este de exemplu creditul agricol ¹⁾, care deși funcționează ca subiect de drepturi și este dotat din mijloace publice, totuși nu exercită nici un fel de suveranitate și din cauza aceasta, conform firii sale, nu se distinge în nimic de persoanele juridice particulare.

Acestea sînt caracterisate prin însușia, de a fi subiecte de drepturi și de a se bucura decî în privința averii de aceleași drepturi, ca și persoanele fizice. Spre a obține însă privilegiul acesta, ele au lipsă de o autorizare legală. Această poate urmă sau în mod special pentru fiecare persoană juridică proiectată în-deosebi, sau prin a normă generală, care admite sub oare-carî condițiuni din capul locului înființarea unor persoane juridice. În dreptul român prevalează principiul dintâiu. Drept aceea normal nu se poate înființa nici o corporațiune și nici o fundațiune fără o lege specială care o autorisează, precum nu se recunoasce nici o persoană juridică străină fără o atare lege. Principiul acesta este reacționar și formează o piedică

¹⁾ Legea din 2 Iuni 1892, M. o. Nr. 47.

pentru dezvoltarea modernă, avisată din cauza marilor și complicatelor scopuri sociale la crearea multor persoane juridice, pentru că îngreue înființarea lor. Din considerațiunea aceasta, el s'a și părăsit în statele progresate, înlocuinduse prin norme generale de autorizare. În România însă el s'a menținut încă, cu toate că nu corespunde pe deplin art. 27 al Constituției, care concede Românilor dreptul de a se asocia. Autorizarea aceasta are puțină valoare, pecăt timp asociațiunea nu are alt efect, decât crearea unei societăți imperfecte conform titlului VIII al codicelui civil, la care subiect al drepturilor nu este societatea, ci fiecare asociat pro rata, și îndatoririle contractate față de o a treia persoană asignderea nu obligă societatea, ci numai pe asociatul contractant, pe când intențiunea oricărei societăți este, de a separa scopul de persoanele trecătoare și de a-l asigura mai bine, constituindu-l însuși subiect al drepturilor și obligațiunilor. Admiterea constituțională a societăților fără autorizare generală, pe baza cării ele devin investite cu caracterul de persoane juridice, în seamă în efect, a lua cu o mână, ce s'a dat cu cealaltă. Din cauza aceasta România nici nu posedă asociațiuni mutuale de consum, de producțiune și de credit, casse după sistemul Raiffeisen și alte atări institute, cari alocurea s'au probat de adevărată binefacere și de mijloc puternic pentru progresul economic.

II. Abateri de la principiul autorizării speciale există în cerc restrins numai pentru societățile de credit funciar și în cerc mai larg pentru societățile comerciale. Instituirea unor societăți de credit funciar este autorizată în princip prin legea din 6 April 1873, M. o. Nr. 78. Aceasta acordă ministerului finanelor dreptul, de a concede înființarea unor persoane juri-

dice pe baza asociațiunii directe și a garanției mutuale, cu scop de a înlesni proprietarilor teritorială facerea unor împrumuturi ipotecare pe anuități cu termene lungi și scurte ¹⁾, și de a emite scrisuri funciare până la suma datorită de împrumutați ²⁾. Constituirea unei societăți nu poate urmă, decât când se înscriu 60 de proprietari funciari cu un capital cel puțin de trei milioane lei în proprietăți constatate de valabile pentru acest capital prin rolurile impositului funciar ³⁾. Constituirea are loc pe baza unui statut, care trebuie să arete cu deosebire modul taxării proprietăților, natura proprietăților neadmise ca amanet, minimul și maximum împrumuturilor ce se pot face, tariful anuităților, modul și condițiunile plăților anticipative, intervalul între plățile dobândilor și ale capitalului, modalitățile emisiunii și amortisării scrisurilor funciare, formarea unui fond de garanție și de rezervă, casurile desființării societății și cauțiunile administratorilor ⁴⁾. Societățile de credit funciar se bucură de o sumă de privilegii și îndeosebi de monopolul creditului funciar, neputând fi autorizate spre scopul acesta societăți de capitaliști ⁵⁾. Membri sunt toți proprietarii cari iau împrumuturi pe ipotecă ⁶⁾. Detaiurile exercițiului dreptului de membru și ale administrării nu le regulează legea, le lasă deci în arbitriul societăților. Ea prevede numai un control intensiv al gestiunii societare din partea guvernului. Acesta se exercită printr' un comisar primar și altul secundar, numiți de Rege. Comisarii veghiază executarea legilor, a statutelor și a regulamentelor, au dreptul de a examina registrele, condicele și documentele societății, de câte ori o cred de trebuință,

¹⁾ Art. 1 al legii din 6 April 1873. ²⁾ Art. 6 l. c. ³⁾ Art. 3 l. c.

⁴⁾ Art. 91 l. c. ⁵⁾ Art. 1 l. c. ⁶⁾ Art. 12 l. c.

pot asistă la ședințele organelor societare și face observările lor, pun visa pe scrisurile funciare și grijesc cu deosebire, ca ele să nu treacă peste valoarea împrumuturilor ipotecare. Societatea trebuie să-i vestească de toate cauzele cari au de urmare anularea unor scrisuri funciare. Ei raportează la finea fiecărui trimestru ministerului de finance asupra observărilor făcute.

Relativ la societățile comerciale, art. 78 al codicelui de comerț atribue caracterul de persoană juridică, distinctă de cea a asociațiilor, în genere societăților în nume colectiv, societăților în comandită și societăților anonime. La cele din urmă este de lipsă o autorizare a tribunalelor, dată conform art. 138 cod. d. com. după ce s'a obținut avisul camerei de comerț în privința utilității întreprinderii, moralității fundatorilor și administratorilor, exactității inventarului și estimățiunii bunurilor mobiliare și imobiliare ce se pun în societate; autorizarea aceasta însă, fiind numai o condițiune pentru obținerea caracterului de persoană juridică, însă nu un act ce constituie de a dreptul caracterul cutare, deoarece acesta se acordă déjà de art. 78, are numai natura unei declarațiuni, că există condițiunile cerute de lege pentru înființare, respective, pentru că este discreționară, natura unei concesiuni.

Pe baza autorizării, înființarea persoanei juridice urmează prin actul constituirii. Constituirea este tot atât de puțin contract, ca și statutul, pe temeiul căruia se constituie persoana juridică. Codicele de comerț, conform teoriei vechie, numesce statutul contract de societate; el nu posedă însă calitatea aceasta, deoarece

¹⁾ Art. 85 l. c.

un contract poate obligă numai pe contractanți, nu poate însă nici când constitui un subiect propriu de drepturi, deosebit de persoana contrahenților. Prin contract leagă un contrahent pe celalt și viceversa; statutul însă nu leagă deocamdată pe nime ci stabilește numai norma de existență pentru creațiunea proiectată. El nu este decî contract, cum nu este contract Constituția statului sau organizarea unei comune, ci o manifestățiune unilaterală a voinței colective, compuse din voințele concordante ale fundatorilor persoanei juridice ¹⁾. Voința aceasta creatoare este o emanare a autonomiei individuale, recunoscute prin autorizarea generală a legii, de a crea persoane juridice. Elemente de contract, statutul corporațiunilor le conține numai întru atîta, întru cît prevede condițiunile pentru intrarea diferiților membri. Singur aceasta se îndeplinește prin contract, avînd respectivele condițiuni caracterul unei oferte, care prin declararea membrilor, de a se alătură, devine acceptată și produce astfel un contract. Abstragînd de la elementele acestea, statutul nu este decît constituția persoanei juridice, regula după care ea își formează și manifestă voința.

Statutele trebuie făcute în scris, iar cele ale societăților în comandită prin acțiuni și ale societăților anonime chiar în formă autentică ²⁾. Ele trebuie să cuprindă denumirea și sediul societății, felul și natura afacerilor ce formează obiectul societății, capitalul, persoanele asociaților și domiciliul lor sau numărul și valoarea acțiunilor cu arătarea, dacă sînt nominative sau la purtător, modul bilanțării și al împărțirii beneficiilor, avantajele sau drepturile concesdate fundatorilor,

¹⁾ Onciul, Der Versicherungsvertrag nach österreichischem Rechte, p. 87.

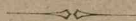
²⁾ Art. 88 cod. d. com.

numărul administratorilor și datoriile lor cu arătarea, cari dintr' înșii au semnătură socială, numărul censorilor, puterile adunării generale, condițiunile pentru validitatea deliberațiunilor și pentru exercițiul dreptului de vot și epoca când începe și când încetează societatea ¹⁾.

Un exemplar al statutelor trebuie să se depună la grefa tribunalului de comerciū, într'a căruia jurisdicțiune societatea și-a stabilit sediul, pentru a fi transcris în registrul societăților. Statutele se publică în Monitorul oficial ²⁾. Abiă după absolvarea tuturor formalităților prescise, societatea se consideră de legal constituită. Până atunci cei ce lucră în numele societății sînt personal responsabili pentru actele lor ³⁾. Orî ce modificare a statutelor involvă o constituire parțială a societății pe basă nouă și recere decî tot aceleași formalități, ca și înființarea ⁴⁾.

Societățile comerciale încetează prin trecerea timpului pentru care au fost contractate, prin lipsa sau desființarea obiectului, prin terminarea întreprinderii, prin falimentul societății, prin pierderea întregului capital sau a unei treimi care nu se completează, prin fusiunea cu alte societăți și îndeosebi prin decisiunea asociaților ⁵⁾. Decisiunea aceasta așîderea nu are natură de contract, ci de voință colectivă unilaterală.

Detaliile administrației societăților comerciale și raporturile lor civile față de asociați și de externi nu au interes pentru dreptul administrativ.



1) Art. 89 și 90 cod. d. com. 2) Art. 91 și 92 cod. d. com.

3) Art. 98 cod. d. com. 4) Art. 96 cod. d. com. 5) Art. 191 cod. d. com.

Capitolul IV.

Obiectele.

§ 17.

Interesele.

Obiecte ale dreptului administrativ sînt interesele. Sub interes se înțelege raportul între persoană și împrejurimea ei, conform căruia persoana tinde de a se servi de împrejurime, spre a satisface trebuințelor sale. Întrucât tendența aceasta se referă la usul propriu, interesul este particular și intră în cadrul dreptului civil; dacă ea însă este comună unui complex de persoane și condiționată de un act colectiv, care satisface trebuințelor tuturor, interesul devine public și este obiect al dreptului administrativ.

Interesele administrative sînt de natură foarte varie. În teorie cercul lor este indefinit, deoarece progresul culturii în fiecare moment poate crea interese nouă, precum de exemplu invenția căilor ferate, a telegrafilor și telefoanelor a dat naștere la timpul seu unor interese neconoscute până atunci. Din cauza aceasta, ori ce împărțire a intereselor un poate fi completă în genere, ci numai din punct de vedere al dreptului pozitiv.

Pe baza acestuia, interesele administrative, după subiectul lor, se pot împărți în interese ale cetățenilor

și în interese propriie statului. Cele dintâi se disting mai departe, conform cuprinsului lor, în interese fizice, economice, spirituale, politice și sociale, iar cele din urmă, după diferitele forme, în cari se manifestă activitatea statului, în interese diplomatice, militare și financiare. Tuturora comun le este momentul, de a afecta satisfacerea unor trebuințe prin servicii concrete, de a postula deci spre scopul acesta, ca și în dreptul civil, o stăpânire a subiectului interesului asupra unor lucruri sau altor persoane.

Stăpânirea asupra lucrurilor poate fi sau totală sau parțială. Stăpânirea totală asupra unui lucru, adică autorizarea, de a se bucura și dispune în limitele determinate de lege de un lucru în mod exclusiv și absolut, constituie conform definițiunii cuprinse în art. 480 cod. cid. proprietatea. Institutul acesta, fiind cu totul regulat în codicele civil, aparține dreptului civil; o proprietate pe baza unui titlu administrativ nu există. Relativ la persoanele particulare, în privința aceasta nu poate încăpe nici o îndoială; dară și proprietatea statului și a celorlalte persoane juridice publice nu este decât civilă, totuna, orî de lucrurile ce formează obiectul ei se află în comerciū, sau sînt extracomerciale. Codicele civil în materia aceasta face o mică distincțiune, statuînd, ca drumurile mari, drumurile mici și ulițele cari sînt în sarcina statului, fluviile și rîurile navigabile și plutitoare, țărmurile, adăugirile cătră mal și locurile de unde s'a retras apa mării, porturile naturale și artificiale, malurile unde trag vasele ¹⁾, porțile, zidurile șanțurile, întăriturile piețelor de resbel și ale fortărețelor ²⁾,

¹⁾ Art. 476 cod. civ. ²⁾ Art. 478 l. c.

și indecomun toate părțile din pământul României care nu sînt proprietate particulară, mai departe toate averile vacante și fără stăpîni, precum și ale persoanelor care mor fără moștenitori, sau ale cărora moșteniri sînt lepădate¹⁾, să se considere de dependente ale domeniului public, neputîndu-se înstrăina, decât după regulile și formele prescrise anume pentru ele.

Distincțiunea aceasta, precum apare din rubrica capitolului III, care se referă „la bunuri în raportul lor cu cei ce le posed” nu are însă de scop, de a constitui o specie deosebită de proprietate a dreptului public, de a altera decî structura institutului civil al proprietății, ci singur numai de a determina persoana proprietarului, creînd pentru lucrurile aflate în uzul comun sau lipsite de stăpîn o presumpțiune sau un titlu în favorul statului. Dreptul de proprietate al statului, întemeiat astfel, ce se atinge de structura sa, nu diferă însă în nimic de proprietatea civilă a persoanelor particulare. Dacă intențiunea articolilor din chestie ar fi fost instituirea unei proprietăți deosebite, de drept public, codicele civil ar fi trebuit să eximeze direct de vigoarea sa proprietatea aceasta, și legi administrative speciale ar avea să o reguleze.

Atari legi însă nu există, și codicele civil din contra, imediat după enumerarea lucrurilor ce se țin de domeniul public, prevede în articolul 479, că asupra bunurilor se poate exercită sau un drept de proprietate, sau în drept de folosință sau numai o servitute, fără a distinge între lucrurile domeniului public și cele particulare. *Res publicae, omnium communes*, și

¹⁾ Art. 477 l. c

un domeniu public în sensul unei "proprietăți de drept public, diferite de proprietatea civilă¹⁾, precum o susține cu nedrept teoria franceză²⁾ pe baza textului articolelor 537—541 cod. civ. fr., identic cu cea al art. 475—479 cod. civ. rom., nu există decî în România. Din contra, toate lucrurile sînt sau în proprietatea particularilor, sau în proprietatea statului, aceasta după structura ei fiind identică cu proprietatea particularilor. Numai exercițiul ei diferă de cea al particularilor, deoarece este regulat și restrîns prin legi administrative speciale, pe cînd cea al particularilor este lăsat în libera lor voie. Un institut al stăpînirii totale a lucrurilor nu există decî în dreptul administrativ, deoarece o atare stăpînire constituie institutul proprietății, și proprietatea aparține cu totul dreptului civil, ori cine ar fi subiectul ei.

Așîderea și stăpînirile parțiale ale lucrurilor, cînd se califică de uzufruct, us, abitațiune, intra din aceleași motive în cadrul dreptului civil. Servitudinile însă, stabilite de lege, afară de servituțiile zidului și șanțului comun³⁾, distanței prescrise⁴⁾, vederii în proprietatea vecinului⁵⁾, picăturii streșinilor⁶⁾ și dreptului de trecere⁷⁾, cari sînt regulate în codicele civil, sînt de domeniul dreptului administrativ. Ele cuprind totdeauna în sine o sarcină permanentă asupra unui imobil, o restrîngere a drepturilor proprietarului particular, sau în favorul statului, precum în cazul art. 95 al legii vamale, care opresce ridicarea unor clădiri și îngrădiri

1) Domaine public și domaine privée de l'Etat. 2) Gauthier, Précis des matières administratives dans leurs rapport avec les matières civiles et judiciaires, 49, 211, Perriquet, contrats de l'état 15, Aucoc l. c. 494. Veđi O. Mayer l. c. 227—235. 3) Art. 590—609 cod. civ. 4) Art. 610 cod. civ. 5) Art. 611—614 cod. civ. 6) Art. 615 cod. civ. 7) Art. 616—619 cod. civ.

ce împiedică libera comunicație pe frontieră între pichetele de pază, sau din cauză de utilitate publică, ca la cărările și potecile pe lângă marginea râurilor, la aliniamentele străzilor etc., sau din considerări de interes particular al vecinilor, precum le recere poliția rurală.

Pe lângă servituțiile legale, dreptul administrativ prevede și stăpâniri parțiale pasajere de lucruri imobile și mobile în unele cazuri speciale, așa la dărîmarea edificiilor ce amenință ruină, la calamități, epizootii, confiscări de marfe etc.

Stăpânirea mijlocită de dreptul administrativ asupra persoanelor se distinge esențial de cea a dreptului civil, pentru că totdeauna este direct întemeiată pe lege, și nici când pe învoeală. Toate raporturile administrative se bazează pe acte unilaterale, chiar dacă au aparență sinalagmatică, precum la numirea funcționarilor. Și în cazul acesta, efectul juridic nu rezultă din două voințe coincidente, ci dintr'o unică voință stăpânitoare, care singură determină drepturile și datoriile reciproce. Îndată ce la o afacere sînt necesare două voințe coincidente, afacerea de sine devine civilă, pentru că, cu singura excepție a convențiunilor internaționale, situate afară de sfera legilor statului și decî și a codicelui civil, ori ce acord între două sau mai multe persoane, spre a alcătui sau a stînge între dinșii un raport juridic, constituie conform art. 942 un contract civil, ori care ar fi natura raportului. Din cauza aceasta și toate încheierile între stat, județe, comune și camere de comerț pe de o parte și întreprindători de lucrări publice pe de altă parte, tot una ori de urmează prin bună învoeală sau prin adjudecare, întemeindu-se pe

acordul voinței contrahenților, sînt de natură civilă, iar nu de domeniul dreptului administrativ. De natură administrativă este numai stabilirea condițiunilor pre-scrise agenților administrativi pentru încheiere, dându-și statul însuși norma, după care vroiesce să se oblige. Contragerea obligației însă, împreunarea ofertei corpului public cu acceptarea întreprindătorului și viceversa, nu se săvîrșește pe baza suveranității puterii publice, ci pe baza calității ei de subiect de drepturi civile. Tendența sciinței și legislațiunii franceze, de a construi contracte administrative și de a le sustrage dreptului civil, spre a le ticsi în dreptul administrativ¹⁾, nu este decî de fel întemeiată și contradice atît natura institutelor respective, cît și principiul Constituției despre separarea puterilor.

Stăpînirea asupra persoanelor, caracteristică interese-lor administrative, are de scop sau recunoascerea unei stări, sau o tolerare sau o prestațiune. Stăpînirea relativă la recunoascerea unei stări este analogă celeia mijlocite de drepturile așanumite personale ale codicelui civil și se îndreaptă către fie-care persoană. Ea cuprinde în sine de rînd chestii pre-judiciale, precum împămîntenirea, domiciliul, dreptul electoral etc., din cari abia rezultă alte interese și

¹⁾ Serrigny, *Traité de l'organisation de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative*. III. 1321: En ces matières les ministres traitent uniquement comme représentant l'administration publique, agissant en cette qualité et non comme représentants de l'état faisant l'office d'une personne privée. De ce? În ce diferă poziția statului la contractele acestea de cea a fiecărui particular ce dă în antreprisă? Într'același sens s'a exprimat și comisarul guvernial: Il est évident, que cette sorte particulière de convention emprunterait aux intérêts d'ordre supérieur qui en ont été le mobil un caractère exceptionnel qui repugnerait à toute assimilation avec un contrat de droit civil. Argumentul însă lipsese.

stăpâniri concrete, îndreptate către o singură persoană publică sau particulară. Tolerările involvă usul unei întocmiri sau unei facultăți și se disting în tolerări legale și discreționare. Tolerările legale au loc în favorul particularilor, ipso jure, fără act administrativ special de admitere, precum la folosirea comunicațiunilor, a școalelor, a institutelor de binefacere etc., usul putând fi gratuit, sau împreunat cu obligațiunea unei prestări, iar tolerările discreționare se constituie prin un act al autorității, numit de rënd concesiune, care se dă sau după placul autorității sau numai în cazul existenței condițiunilor legale și este irrevocabilă, dacă nu se rezervă expres revocabilitatea. Prestațiunile în urmă se disting, după cum obiectul lor este fungibil, sau nu. În cazul dintâi ele totdeauna se reduc în ultima linie la o plată în bani, fie că aceasta se dăturește de particulari persoanelor publice, precum contribuțiunile, impositele, adiționalele, prețul pentru dărîmarea unei ruine etc., fie că persoanele publice o dăturește particularilor, precum la despăgubirile pentru vitele ucise în casuri se epizootii. Prestațiunile nefungibile, cum este de exemplu serviciul militar, trebuie să urmeze totdeauna în natură.

Subiecte ale stăpânirilor întemeiate de dreptul administrativ sînt parte persoanele publice, parte particularii, conform deosebitelor interese. Interesele persoanelor publice sînt totdeauna realizabile, dispunînd subiectele acestea de forța publică pentru realizarea lor. Interesele particularilor din contra se disting, după cum sînt lăsate în arbitriul autorităților sau realizabile chiar în contra voinței lor. Interesele de categoria de urmă se numesc drepturi administrative subiective și sînt de tot analoge drepturilor

subiective de materie civilă; singura deosebire există în cuprinsul lor, referindu-se drepturile administrative subiective la raporturi publice, iar cele civile la raporturi particulare. Structura lor însă este aceeași, ambele constituind o stăpânire a voinței individuale, recunoscută de dreptul obiectiv și realizabilă prin mijloacele lui.

Corolarul stăpânirii acesteia este obligația organelor publice, de a respecta voința celui în drept, și de a nu atinge sfera stăpânirii sale legale. Astfel drepturile administrative subiective sunt o stavilă pentru puterea discreționară a autorităților administrative și un scut pentru libertatea individuală. În intențiunea, de a delimita și scuti cât se poate de bine libertatea individuală față de arbitriul puterii administrative, evoluțiunea modernă, isvorită din idea statului basat pe drept, tinde de a lărgi cercul drepturilor administrative, ridicând tot mai multe interese la rangul de drepturi subiective și declarându-le executabile chiar față de stat.

În privința aceasta însă legile administrative române sunt de tot insuficiente. Ele sau nu au de fel de scop, de a admite drepturi subiective pe terenul administrativ, sau sufer de o dicțiune generală neprecisă, care opresce autorității avisate la textul legii, de a recunoaște drepturi subiective, unde aceste au fost de sigur intenționate. Un termen ca „poate“, sau prezentul verbului, întrebuintat adese fără intențiune, exclude dreptul subiectiv al particularului și constituie arbitriul administrației, chiar unde intenția legislatorului a fost probabil diferită. Astfel art. 105 al legii sanitare, usând de prezent în textul „ministerul de interne acordă dreptul de a exercita medicina, medicina

veterinară etc.” lasă în discrețiunea ministerului de a admite la praxa medicală persoanele qualificate, pecând evident intenția legislatorului va fi fost, de a constitui un drept de exercițiu, ca pentru avocați, așa și pentru fiecare persoană medicinală ce corespunde condițiunilor legale. Din cauza aceasta se impune necesitatea unei revisiuni a legilor administrative actuale, emise de rënd în formă de instrucțiuni pentru autoritățile administrative, fără a considera drepturile particulare, și a accentuării momentului drepturilor subiective cu ocasiunea revisiei legilor și a codificării materiilor neregulate încă până acū.

§ 18.

Teritoriul și banii.

Între obiectele dreptului administrativ joacă un rol deosebit teritoriul și banii.

I. Teritoriul, formând pe lângă populațiune un element constitutiv al statului, este declarat de inalienabil. Limitele statului nu pot fi schimbate sau rectificate, decât în virtutea unei legi¹⁾. Teritoriul Regatului român se împarte în județe, județele în plase și plasele în comune²⁾. În present există 32 județe cu 167 plase, și anume: Argeș cu plasele Argeș, Cotmeana, Gălășesci, Loviștea, Olt, Pitești și Topologî; Bacău cu plasele: Bistrița de jos, Bistrița de sus, Tazlăul de jos, Tazlăul de sus, Troțuș; Botoșani cu plasele Coșula, Jijia, Miletin, Siret, Ștefănesci și Têrgu; Brăila cu plasele Balta și Vădeni; Buzeu cu plasele Buzeu, Câmpul, Pârscov, Sărata, Slănic și Tohanî; Constanța cu plasele Constanța, Mangalia, Hirșova

¹⁾ Const. art. 2. ²⁾ Const. art. 4.

Medgidie și Silistria-Nouă; Covurluiu cu plasele Horincea, Prut și Siret; Dâmbovița cu plasele Bolintin, Cobia, Dâmbovița (plaiul și plasa), Dealul și Ialomița (plaiul și plasa); Dolj cu plasele Amaradia, Balta, Câmpul, Dumbrava, Jiul de jos, Jiul de sus și Ocol; Dorohoiu cu plasele Bașeu, Berhometele, Coșula, Herța, Prutul de jos și Prutul de sus; Fălciu cu plasele Crasna, Mijloc, Podoleni și Prut; Gorj cu plasele Amaradia, Gilort, Jiul, Novaci, Ocol și Vulcan; Ialomița cu plasele Balta, Borcea, Câmpul și Ialomița; Iași cu plasele Bahlui, Braniscea, Cărligătura, Codru, Copou, Stăvnic și Turia; Ilfov cu plasele Dâmbovița, Mostiștea, Negoesci, Oltenița, Sabar și Snagov; Mehedinți cu plasele Blahuița, Câmpul, Cloșani, Dumbrava, Motrul de jos, Motrul de sus și Ocol; Muscel cu plasele Argeșel, Dâmbovița, Nucșoara, Podgoria și Rîurile; Neamț cu plasele Bistrița. Plasa de sus și de mijloc, Muntele și Peatra; Olt cu plasele Olt, Plasa de mijloc, Șerbănesci, și Vedea; Prahova cu plasele Câmpul, Cricov, Filipesci, Podgoria, Prahova, Tîrgușor și Teleajin; Putna cu plasele Biliesci, Gârlele, Răcăciuni, Vrancea și Zăbrăuți; Râmnicul-Sărat cu plasele Gradiștea, Marginea de jos, Marginea de sus, Orașul Râmnic, Râmnicul de jos și Râmnicul de sus; Roman cu plasele Fundul, Moldova, Siretul de jos și Siretul de sus; Romanați cu plasele Balta, Ocol, Olteț, Oltul de jos și Oltul de sus; Suceava cu plasele Moldova, Muntele, Siret și Șomuz; Tecuci cu plasele Bârlad, Berheciu, Necoresci și Zeletin; Teleorman cu plasele Călmățui, Marginea, Tîrgul și Teleorman; Tulcea cu plasele Babadag, Măcin, Sulina cu Insula șerpilor și Tulcea; Tutova cu plasele Corad, Pereschiv, Simila, Tîrgul

și Tutova; Vâlcea cu plasele Cozia, Horez, Ocol, Oltețul de jos, Oltețul de sus, Olt și Otasău; Văsluiș cu plasele Crasna, Fundurile, Mijloc, Racova și Stemnic; Vlașca cu plasele Călniscea, Glavacioc, Marginea și Neajlov.

Județele sînt de origine foarte vechie și formează din punctul de vedere al administrației intereselor locale, colective și economice persoane juridice; plasele din contra sînt simple circumscripții administrative. Modificarea circumscripției județelor și plaselor nu se poate face, decât prin o lege specială.

Comunele, cari așisderea formează persoane juridice, sînt 3074 la număr. Dintre acestea 3004 sînt rurale, iar 70 urbane, dintre cari 32 reședințe de județ. Constituirea și clasificarea comunelor urmează pe basa unei legi. Comunele rurale nu pot avé mai puțin de 200 contribuabili, din care cauză satele sau cătunele ce nu întrunesc acest număr se alipesc altora, ținându-se compt de poziția lor geografică; o abatere poate avé loc numai în urma unei legi speciale, după ce s'a luat avisul consiliului județean, dacă din cauza alipirii comuna întimpină dificultăți prea mari în administrație¹⁾. Neputînd purtá o comună sarcinile impuse ei de lege, teritoriul ei se împreună cu acela al unei sau mai multor comune vecine²⁾. Dacă întinderea prea mare a unei comune rurale împiedică administrația, ea se poate împărți în mai multe secțiuni³⁾. Alipirile și deslipirile se fac prin lege și se pun în lucrare abia odată cu începutul periodului pentru aședarea contribuțiilor⁴⁾. Cererile respective trebuie să se facă sau de consiliile comunale interesate

¹⁾ Art. 5 al legii comunale. ²⁾ Art. 6 l. c. ³⁾ Art 8 l. c. ⁴⁾ Art. 9 l. c.

sau de o treime a alegătorilor înscrisi în listele electorale. Asupra acestei cereri se ia avisul consiliului județean în urma unei cercetări făcute la fața locului. Numele comunelor nu se poate schimba, decât prin lege¹⁾.

În lăuntrul teritoriului comunelor rurale se deosebesc vatra satului, țarina și izlazul. Hotarele lor se delimitează și se petruiesc²⁾.

II. Banii sunt măsura generală pentru prețul unui obiect sau unei prestațiuni și formează în ultima linie echivalentul pentru orî ce prestațiune administrativă ce nu este personală. Forma materială a banilor sînt monetele și biletele de bancă. Unitatea monetară a României este leul de aur, un kilogram de aur, finetă $\frac{9}{10}$, valorînd 3100 lei³⁾. Leul se împarte în o sută de bani⁴⁾. Monete legale sînt în aur bucățile de 20 și 10 lei, în argint bucățile de 5, 2, 1 și $\frac{1}{2}$ leu, iar în aramă bucățile de 10, 5, 2 bani și 1 ban⁵⁾. Monetele de aur cuprind $\frac{9}{10}$ de aur și $\frac{1}{10}$ de aliagiū, avînd bucata de 20 lei o greutate de $6\frac{452}{1000}$ grame și un diametru de 21 milimetri, iar bucata de 10 lei o greutate de $3\frac{226}{1000}$ grame și un diametru de 19 milimetri. Toleranța titlului este de $\frac{1}{1000}$ și toleranța greutății de $\frac{2}{1000}$ mai mult sau mai puțin⁶⁾. Monetele de argint de 5 lei cuprind $\frac{900}{1000}$ de argint și $\frac{100}{1000}$ de aliagiū, cele de 2 lei, 1 și $\frac{1}{2}$ leu $\frac{835}{1000}$ argint și $\frac{165}{1000}$ aliagiū; toleranța titlului este de $\frac{2}{1000}$ pentru bucata de 5 lei și de $\frac{3}{1000}$ pentru celelalte piese de argint, cea a greutății de $\frac{3}{1000}$ pentru bucata de 5 lei, de $\frac{5}{1000}$ pentru bucățile de 2 lei și un leu și de $\frac{7}{1000}$

¹⁾ Art. 12 l. c. ²⁾ Art. 15 și 17 ai legii din 15 August 1864.

³⁾ Art. 1 al legii din 17 Martie 1890. ⁴⁾ Art. 2 l. c. ⁵⁾ Art. 3 l. c.

⁶⁾ Art. 4 l. c.

pentru bucățile de $1\frac{1}{2}$ leu. Monetele de aramă se compun din $\frac{95}{100}$ aramă, $\frac{4}{100}$ cositor și $\frac{1}{100}$ zinc cu o toleranță în mai mult sau mai puțin de $\frac{7}{1000}$ ¹⁾. Monetele străine de aur, fabricate după sistemul decimal metric, având același titlu, greutate și dimensiune ca și monetele române, se primesc la toate cassele publice de o potrivă cu moneda legală. Celelalte monete străine de aur se primesc la cassele publice numai după un tarif stabilit de lege ²⁾. Monetele de argint nu se primesc obligatoriu în plată, decât pentru suma maximală de 50 lei, iar monetele de aramă pentru suma de 5 lei ³⁾. Monetele străine de argint, nikel și aramă de oră ce specie nu au curs în România ⁴⁾. Monetele naționale usate se string, se topesc și se înlocuiesc prin altele ⁵⁾.

Locul monetelor îl țin biletele de bancă. Autorizată exclusiv, a emite atarî bilete, este „Banca națională a României“, o societate privată de scompt și circulațiune pe acțiuni ⁶⁾. Ea are sediul în Bucuresci, trebuie însă să institue câte o sucursală în fiecare capitală de județ și în toate localitățile din țeară, unde este de trebuință ⁷⁾. Capitalul ei este de 30 milioane lei, împărțite pe 60.000 acțiuni, dintre cari 20.000 sînt ale statului, iar 40.000 particulare ⁸⁾. Operațiunile Băncii naționale sînt, a escomptă polițe și cumpără efecte, a escomptă bonuri de tesaur până la concurența de 20 la sută din capitalul vîrsat, a face comerțul cu aur și argint, a încasă efectele încredințate ei de particulari, a face avansuri pe aur și argint, a primi sume în cont curent și a face avansuri pe recipise,

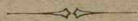
¹⁾ Art. 6 l. c. ²⁾ Art. 7 l. c. ³⁾ Art. 8 l. c. ⁴⁾ Art. 9 l. c.

⁵⁾ Art. 11 l. c. ⁶⁾ Art. 1 al legii din 17 April 1880, M. o. Nr. 90.

⁷⁾ Art. 3 l. c. ⁸⁾ Art. 5 l. c.

varante, efecte și alte valori¹⁾. Ea face serviciul de casieră a statului și are privilegiul exclusiv, de a emite bilete de bancă la purtator.

Suma biletelor în circulațiune trebuie să fie reprezentată prin valori lesne de realizat și acoperită prin o rezervă metalică de 40 la sută²⁾. Treizeci la sută din stokul metalic poate constă în trate asupra piețelor London și Berlin. Forma biletelor de bancă, modul emisiunilor și cantitatea pentru fiecare categorie se stabilește prin statutele Băncii. Valoarea fiecărui bilet nu poate fi mai mică de 20 lei. Biletele sînt de 20, 100, 500 și 1000 lei. Proporțiunea biletelor de 20 nu poate întrece 20 la sută din emisiunea totală³⁾. Biletele se plătesc la prezentarea lor la birourile Băncii în monedă națională sau în monede străine ce au curs legal în România. Ele trebuie să se primească în plată la toate casele statului, precum și la toate stabilimentele publice, dependente de stat⁴⁾.



1) Art. 9 l. c. 2) Art. 11 și 12 l. c. 3) Art. 13 l. c. 4) Art. 44 l. c.

Capitolul V.

Factele.

§ 19.

Actele administrative.

Raporturile juridice între subiecte și obiecte se înființează și desființează prin fapte. Pe terenul dreptului administrativ, cele mai importante fapte sunt actele autorităților administrative, deoarece, cu puține abateri, toate raporturile administrative se întemeiază pe ele. După natura lor, actele administrative se disting în constitutive și declaratorii. Constitutive sunt actele, prin care autoritatea administrativă acordă un drept sau impune o obligațiune, precum sunt permisiunile de a înființa și strămuta industrii insalubre și oprirea de a întrebuința copii în unele așezăminte industriale, iar declaratorii se numesc actele, prin care autoritatea administrativă constată numai existența condițiilor stabilite de lege pentru nascerea sau încetarea unui drept sau a unei obligațiuni, precum la importul scutit al obiectelor destinate pentru usul membrilor corpului diplomatic, sau la nulitatea deliberațiilor consiliilor comunale, făcute afară de adunarea legală. În cazul prim, raportul administrativ se crează abia prin actul autorității, în cazul al doilea, el se naște direct din lege și se constată numai de autoritatea

administrativă. Consequența acestei firii diferite este, că efectele raportului produs de un act constitutiv nu datează, decât de la existența actului acestuia, pecând efectele actului declaratoriu sunt retroactive și existente din momentul, în care s'au împlinit condițiunile legale pentru respectivul raport juridic.

Atât actele constitutive, cât și cele declaratorie, ca să producă efecte, trebuie să fie definitive. De definitive se consideră ele, când au puterea lucrului judecat¹⁾. Puterea aceasta este sau formală sau materială. Puterea formală a lucrului judecat consistă într'o rezistență potențată față de atacurile părților interesate. Actul respectiv al autorității administrative nu se mai poate combate de persoana, față de care el a dobândit puterea lucrului judecat.

Puterea cutare însă nu are nimic a face cu execuțiunea actului definitiv. Aceasta poate să și se omită de exemplu din cauze de forță majoră, pe când de altă parte și acte nedefinitive se pot executa din considerări de urgență.

Ca un act să poată obține puterea lucrului judecat, el trebuie să fie notificat părților interesate, deoarece fiecare act oficial capătă ființă față de părți abia în momentul, în care ajunge la cunoștința lor. Actul putându-se notifica diferitelor părți în diferite momente, este evident, că unul și același act devine definitiv față de fiecare parte în alt moment. Același efect rezultă și atuncia, când între mai multe părți interesate una face apel, iar altele lasă să treacă timpul util pentru remediile admise.

¹⁾ Bernatzik, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft; Tezner, l. c. p. 295 ș. c. n.

Însușia actului definitiv, de a nu pute fi combătut de părțile interesate, are de urmare, că actul constituie drept față de ele. Astfel puterea formală a lucrului judecat produce de sine puterea lui materială, și regula „res judicata jus facit inter partes“ are deci valoare și pe terenul dreptului administrativ.

Conform regulei acesteia, mai întâi autoritatea administrativă este dispensată, de a dispune la cererea părților încă odată într' aceeași materie. Orî cării solicitări din partea unei părți interesate, față de care actul administrativ a devenit definitiv, autoritatea poate să-i opună lucrul judecat. Ea trebuie chiar să îl opună, când părțile pretend din titlul unui drept repețirea actului, deoarece principiul lucrului judecat este jus cogens. Drept aceea autoritatea este necesităată, să respingă pretensiunea făcută, și reînnoirea actului, dacă începe, poate urmă numai din oficiu, după placul autorității.

Față de părțile interesate, lucrul judecat are efectul, de a produce un raport administrativ, chiar dacă condițiunile legale, prescrise pentru el, nu există. Astfel, de exemplu, decisiunea definitivă a consiliului de reviziune a recrutării, prin care un tîner se declară scutit de recrutare, are de urmare scutirea tînerului acestuia, măcar că premisele scutirii, eventual conform unei interpretări diferite, nu sînt date. În virtutea lucrului judecat, și actele declaratorice ale autorităților, când diferă de lege, devin acte constitutive, pentru că constituie, deși sub forma declarațiunii, un raport ce nu s'a născut din legea însași. Puterea lucrului judecat se manifestă și în relațiunile părților între oaltă, acordând părților interesate, în favorul cărora a urmat actul, dreptul de a nu mai admite modificarea actului în

defavorul lor și în favorul părții contrare, față de care actul a devenit definitiv. Așa de exemplu, dacă hotărîrea consiliului comunal, prin care conform art. 49 din legea comunală se determină proporțiunea însărcinării proprietarilor de casă din titlul contribuirii lor la cheltueile cerute de regulamentele de poliție urbană, a devenit definitivă față de un proprietar de casă, ceilalți proprietari pot opri o reformă a actului acestuia, prin care s'ar scăde sarcina primului proprietar și s'ar mări prin consecvență sarcinile lor. Pentru părțile interesate efectele lucrului judecat, pe terenul administrativ, sînt deci de tot identice cu efectele unei sentențe civile definitive.

Altfel sînt referințele între părțile interesate și autoritate. Singularitățile respective sînt consecvența diferenței între jurisdicțiunea civilă și acțiunea administrativă. Jurisdicțiunea civilă are singurul scop, de a constată și realisa drepturile particulare. Judecătoria și-a împlinit datoria, dacă realizează la propunerea celui în drept tenorul unei sentențe definitive, totuna, ori de este adevărată sau greșită, corectă sau incorectă. Consecvențele ei nu o impoartă. Ea tinde numai la finalizarea certii particularilor. Altfel administrația. Ea are scopul, de a realisa problemele statului, adică de a asigura condițiunile lui elementare de existență și de a îndeplini datoriile lui sociale și etice. Interesele acestea premarg, iar scutul drepturilor și intereselor particularilor este numai o afacere de a doua mână, constatarea drepturilor particulare neformând decât o fasă de tranziție pentru servirea intereselor publice, cari singure dominează. Astfel actul administrativ nu se poate mulțămi, de a finalisa cearta părților, ci, mergînd mai departe, trebuie să tindă, a realisa interesul

public. Insuficiența lui în privința aceasta nu poate rămâne în sarcina statului; din contra, unde colidează interese publice cu interese particulare, interesele din urmă, chiar dacă sunt favorisate prin un act definitiv, au să cedeze intereselor publice.

În genere deci puterea lucrului judecat nu are efectul, de a obliga autoritatea administrativă, decâte ori actului definitiv i se opun interese publice. Condițiunea aceasta este îndeosebi împlinită în toate casurile, în cari situația factică, creată de actul definitiv, este oprită și urmărită de lege fără deosebire, ori de s'a provocat printr'un act particular sau oficial ¹⁾.

Așa în cazul cumpărării unor resturi de animale moarte de pesta bovină, permisiunea ilicită a autorității, chiar dacă este definitivă, nu împiedică pe autoritate, a reveni asupra permisiunii și a opri traficul. Imperativul categoric, stabilit de lege, face, ca actul administrativ opus să devie însuși ilicit, încât el nici prin puterea lucrului judecat nu poate sancționa starea contrară legii. Tot astfel nu există puterea lucrului judecat pentru autoritate în toate casurile, în cari concură interese etice, politice și sociale, a căroră realizare este indispensabilă.

Mai departe nu rezultă drepturi pentru particulari din actele definitive, la cari ingerența lor se restringe la darea unui avis sau la facultatea de a reclama în contra lor din considerări de utilitate, precum la stabilirea bëlciurilor de exemplu. Părțile trebuie să respecte cutarele act definitiv; autoritatea însă poate să-l modifice în ori ce moment.

Din contra, unde nu se opun interese publice, ei concură numai interese particulare, lucrul judecat este

¹⁾ Tezner, Zur Lehre vom freien Ermessen, p. 117.

obligatoric și pentru autoritatea administrativă. Ea nu poate resturnă din oficiu un act definitiv, corect din punct de vedere al intereselor publice, dacă resturnarea lui este defavorabilă părții, față de care a devenit definitiv, sau părților ce trag folos din puterea lucrului judecat față de persoana aceasta. Așisderea ea nu poate modifica actul definitiv nici la cererea părții interesate, deși acesteia i-ar fi de folos, decât orî modificarea alterează drepturile altor persoane ce au profitat de actul definitiv. În urmă este obligatoric actul definitiv pentru autoritatea administrativă în toate casurile, în cari procedura ei atîrnă de la dispoziția părților interesate, deoarece în casurile acestea funcția ei este identică cu cea a judecătoriei.

Institutul puterii lucrului judecat pe terenul administrativ are același motiv și scop, ca și pe terenul dreptului civil, adică siguranța drepturilor particulare. El este alterat în administrație numai întru atîta, întru cît considerări publice mai puternice, decât interesul siguranței drepturilor particulare, recer realizarea lor, împiedecată prin puterea lucrului judecat.

Ca puterea aceasta să aibă loc, ca adică să fie oprit un nou act administrativ, se recere însă identitatea raportului nou, pentru care se solicită actul, cu raportul vechiu, pentru care a urmat actul definitiv. Raporturile juridice individualisându-se sau prin persoanele interesate, sau prin obiectul lor, identitatea atîrnă de la aceste douë momente.

Identitatea persoanei există numai atunci, când una și aceeași persoană a fost implicată la actul definitiv și intervine din nou. O abatere de la regula aceasta nu are loc, decât în casul unei dispoziții „in rem”, dacă adică raportul respectiv nu este caracterizat

prin persoana fizică, față de care a urmat actul, ci prin oareșicare relațiune reală. Astfel ordinul definitiv al prefectului, dat proprietarului A, de a construi la casa sa din considerări de salubritate un canal de scurgere, are putere de lucru judecat și față de B, când acesta devine proprietar al casei respective. Din punct de vedere al obiectului, raporturile administrative se individualizează prin cuprinsul drepturilor și dătorilor ce rezultă din ele. Astfel usul unor lucruri se identifică prin lucrurile ce au să se useze și prin forma usului; drepturile statului și ale particularilor la o prestațiune, nu sunt identificate numai prin însași prestațiune, ci abia prin cauza și scopul ei, etc.

Fiind dată identitatea, puterea lucrului judecat nu se mărginesce numai la sentința actului administrativ, ci se extinde asupra întregii voințe manifestate în el de autoritatea administrativă. Întrucât voința autorității se manifestă în motivele actului, precum în toate cazurile de simplă cassatiune, și cuprinsul motivelor dobândește puterea lucrului judecat, când stabilește drepturi și datorii, cu atât mai virtos, că nu există nici o normă, care ar prescrie, în ce mod să se distingă sentința de motive, și cari momente trebuie să se introducă numai decât în sentință.

În cadrul acesta, drepturile și datoriile stabilite prin actul definitiv devin astfel de viguroase, că nu li se poate opune cu efect suspensiv sau distructiv nici o pretenție și nici un drept al părții supuse puterii lucrului judecat, afară de cazul, că intervin fapte juridice, întâmplate mai târziu. Așisderea încetă puterea lucrului judecat, când se susține, că raportul juridic, creat prin actul definitiv, a încetat, fiind înlocuit prin alt raport, rezultat din fapte juridice mai târzie.

§ 20.

Expropriarea.

Între diferitele acte ale autorităților, expropriarea este de o natură încâtvă generală. Conform structurii ei juridice, ea se califică de un fel de vîndare silită, la care lipsa voinței unui contrahent, a proprietarului ce are să se exproprieze, se substituie prin un act al puterii publice. O atare violare a libertății individuale, opusă principiului artl 19 al Constituțiunii, este permisă însă numai în cas de utilitate publică. Constatarea existenței acesteia este rezervată legislațiunii primare și secundare (autonome), după cum interesele respective intră în cadrul uneia sau al alteia. Drept aceea utilitatea publică se constată de corpurile legiuitoare pentru toate lucrările de interes general, de consiliile județene pentru toate lucrările ce interesează mai multe județe, un județ, sau mai multe comune dintr'același județ, și de consiliile comunale pentru toate lucrările de interes local în comună. Numai în cas de neunire între mai multe județe interesate, intervine guvernul¹⁾.

Declarațiunii trebuie să-i premeargă o cercetare. Aceasta se face, în cas de interes general, de administrația statului, în cas de interes județean de organele județene și în cas de interes comun al de consiliul comun al, neputîndu-se întinde, decât asupra considerațiunilor de interes general, asupra avantajelor ce înfățișează o lucrare publică oare-care și asupra consecunțelor ce poate să le aibă sub raporturile economice²⁾.

¹⁾ Art. 1 al legii din 20 Octomvre 1864, f. l. i. Nr. 234. ²⁾ Art. 2 l. c.

Ea se inaugurează prin ridicarea planurilor pământurilor sau ale edificiilor propuse a fi expropriate ¹⁾. Planurile acestea se depun spre cunoștința generală prin șee ȃile în cancelaria comunei unde se află situate proprietățile respective, notificându-se depunerea părților interesate ²⁾ prin afiș și prin o adresă colectivă. Reclamațiunile și lămuririle lor se întrodue de primar într'un proces verbal sau, fiind scrise, se alătură planurilor și se trimit dimpreună cu ele subprefectului, iar în comunele de reșdință, prefectului, care conchiamă comisiunea de expropriare.

Aceasta se compune sub presidiul subprefectului sau al prefectului din opt persoane trase la sorți dintr'o listă de 16 proprietari ai plasei, cari plătesc contribuțiunea cea mai mare, de primarul sau primarii comunelor interesate și de inginerul însărcinat cu executarea lucrărilor ³⁾. Ea primesce observările și reclamațiunile interesaților, lămuresce toate cele trebuincioase și formulează apoi părerea ei. Pe basa materialului acestuia, prefectul pentru lucrările de interes general, consiliul județean pentru lucrările relative la județ și consiliul comunal pentru interesele comunale hotăresc prin o decisiune motivată proprietățile ce au să se cumpere și epoca în care au să se iae în posesiune ⁴⁾.

Fiind astfel fixat obiectul exproprierii, autoritățile respective trebuie să încerce mai ântâiû dobândirea prin alcătuirî de bună voie ⁵⁾; dacă încercarea cutare remâne fără rezultat, naturii afacerii de vîndare silită ia-r corespunde, ca hotărîrea exproprierii, adică actul, prin care voința particulară se substitue prin voința puterii publice, să se îndeplinească de autoritatea

1) Art. 3 l. c. 2) Art. 4 și 5 l. c. 3) Art. 6, 7 și 9 l. c. 4) Art. 11 și 12 l. c. 5) Art. 18 l. c.

administrativă, pe când consecvențele lui, hotărîrea prețului și regularea celorlalte efecte ale negoțului, care după substituirea perfectă a voinței ce a lipsit nu se distinge mai departe în nimic de orî ce alt contract de vîndare, ar avea să între în competența tribunalelor civile. Un capriciū al Împăratului Napoleon a atribuit însă prin legea din 8 Martie 1810 și pronunțarea exproprierii tribunalelor; după modelul francez, și legea română din 20 Octomvre 1864, M. o. Nr. 234, prevede în punctul acesta competența civilă, deși nu corespunde firii lucrului și remâne o formalitate goală, pentru că tribunalul nu poate hotărî expropriațiunea, decât numai pe basa constatării și declarării organelor administrative, încât în realitate acestea decid în fond ¹⁾.

Hotărîrea tribunalului, declaratoare de expropriere, este fără opozițiune, fără apel și supusă numai recur-sului în cassatie pentru incompetență, exces de putere și vițiuni în formă ²⁾. Fiind ea definitivă, ea lipsesce pe proprietar de dreptul de proprietate, lăsându-i numai posesiunea până la plata indemnitații ³⁾. Indemnitatea se oferă expropriaților de administrație prin afișe și adrese colective. Ei sînt datorî, să declare înscris pînă în zece zile, orî de acceptează suma oferită, sau orî de pretind o sumă mai mare, deoarece de alta tăcerea lor se consideră de acceptare ⁴⁾. Dacă expropriații refușă oferta administrației, aceasta trebuie să ceară intervenția juriului ⁵⁾. Juriul se compune sub presiul judecătorului-director, asistat de un grefier, din nouă jurați, trași la sorți pe baza listelor formate de consiliul județean din contribuabili domiciliați în plasă, cari plătesc darea fonciară cea mai mare ⁶⁾.

¹⁾ Art. 14 l. c. ²⁾ Art. 27 l. c. ³⁾ Art. 20 l. c. ⁴⁾ Art. 36 l. c.

⁵⁾ Art. 38 l. c. ⁶⁾ Art. 39—42 l. c.

Judecătorul director îl conchiamă, obligă pe jurați prin jurământul prescriș și le supune apoi tabloul ofertelor și cererilor, planurile fondurilor ce se expropriază, precum și dovețile aduse de părți în sprijinul acestor oferte și cereri¹⁾. Juriul poate ascultă toate persoanele de care crede, că se poate informa; el poate merge chiar la fața locului sau delegă spre scopul acesta unii din membrii sei²⁾. După cercetarea tuturor actelor, judecătorul-director ridică ședința, și jurații se retrag singuri în camera de chibzuire sub presidiul celui mai în vîrstă dintre ei. Acoló, fără a puté eși, hotăresc cătimea indemnisiării cu majoritate de voturi. La cas de paritate, decide votul presidentului³⁾.

Juriul hotăresce în bani indemnitați deosebite pentru fiecare reclamant, după titlul lui⁴⁾, și nu poate hotări nicî când un preț mai mic, decât cel oferit, sau mai mare, decât cel cerut⁵⁾. Decisiunea juriului, subsemnată de membrii asistenti, se înmânuează judecătorului director, care o declară de executorie și pune administrația în stăpânirea proprietății⁶⁾. Hotărîrea juriului și jurnalul executoriu sînt supuse numai recursului în cassatiune din titlurile legale⁷⁾. Indemnizarea regulată de juriu se achită în mîna celui în drept, înainte de ce se ia în posesiune fondul. Refusând acesta primirea, banii se depun⁸⁾. Numai în cas de expropriare a unor proprietăți rurale, declarate de inalienabile, expropriatul, dacă i s'a luat o porție mai mare de 5000 m², și în apropiare se află o moșie a statului, se disdaunează prin dare de pămînt equivalent⁹⁾.

1) Art. 48 l. c. 2) Art. 48 l. c. 3) Art. 49 l. c. 4) Art. 50 l. c.

5) Art. 51 l. c. 6) Art. 52 l. c. 7) Art. 53 l. c. 8) Art. 63 l. c. 9) Legea din 5 Iunie 1897, M. o. Nr. 50.

§ 21.

Actele particulare și evenimentele.

Pe lângă actele autorităților funcționează ca fapte juridice, cari înființează sau desființează raporturi administrative, încă și actele particulare și câteva evenimente, cărora legea le atribue efectul respectiv.

I. Actele particularilor, cari pe terenul dreptului civil joacă rolul principal la întemeierea raporturilor juridice, nu au pe terenul dreptului administrativ, decât importanță de tot secundară, deoarece structura dreptului acestuia este dictată de interesele publice și numai în cerc foarte restrins de voința particularilor ¹⁾).

Acte particulare obvin în prima linie în materie electorală. Astfel art. 136 al legii electorale prevede în cas, că un deputat sau senator este ales în mai multe colegiuri, un act particular din partea alesului, prin care el declară opțiunea sa pentru unul din mandate încredințate lui. Principiului art. 38 al Constituției, conform căruia membrii adunărilor legiuitoare represintă națiunea, iar nu numai colegiul ce i-a exmis, i-ar corespunde mai bine modalitatea, de a determina în cas de concurs al mai multor mandate mandatul relevant prin un moment real, de exemplu prin prioritate sau sortji; totuși legea, contra rațiunii dreptului public, în consecuența unui mandat particular presumpț, lasă opțiunea în voia alesului ²⁾. Pe baza aceluiași raționament, ea admite actul particular și la demisiunea alesului.

¹⁾ Radnitzky, Die Parteiwillkür im öffentlichen Recht. ²⁾ Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie I, p. 263, n. 3.

Act particular mai departe este și votarea alegătorilor. Alegătorii, usând de drepturile electorale, împlinesc în realitate o funcție a statului, pentru că contribuie indirect la formarea voinței sale; din cauza aceasta votarea ar trebui să fie obligatorie pentru ei, deoarece nici o funcție publică nu este lăsată în liberul exercițiu al respectivului organ. Totuși legea în materie electorală admite arbitriul particularilor.

În celelalte materii administrative au loc câteva acte particulare, cari sau constitue un drept, sau cuprind un renunț, sau crearea sau modificarea unei obligațiuni. Constituirea unui drept prin actul particular al simplei înștiințări o prevede art. 143 al legii asupra serviciului sanitar pentru industriile insalubre. Renunțuri au loc la demisiunea din funcția de consilier comunal sau județean. O obligațiune se crează prin actul particular al angajării voluntare în armată, conform art. 63 al legii pentru recrutarea armatei, iar modificarea unei obligațiuni prin act particular este prevădută în art. 28 al legii pentru drumuri, modificate prin legea din 11 April 1880, care admite, ca la construcțiunea și întreținerea căilor județene obligația muncii în natură să fie înlocuită pe baza unei declarațiuni a obligatului prin o dare în bani.

Când actul particular joacă în dreptul administrativ rolul de fact juridic, întemeietor de raporturi administrative, relativ la capabilitatea autorului și la formele îndeplinirii actului se aplică regulile dreptului civil pentru acte particulare. Actele particulare, oprite de lege, sînt de regulă nule și dau numai loc la amende.

II. Fapte juridice, creatoare de raporturi administrative, sînt în urmă și câteva evenemente, de

exemplu nascerea, având de urmare transmiterea împământenirii, moartea, provocând încetarea unei sume de drepturi administrative, izbucnirea unei epizootii, constituind de sine obligațiunea proprietarului de a notifica boala autorității și de a separa animalele bolnave de cele sănătoase¹⁾ etc. Casurile, în cari un eveniment produce de sine un raport administrativ, funcționează deci ca fact juridic, sunt însă excepționale; de rînd evenimentele sînt numai ansa pentru un act, care la rîndul seu abia produce raportul administrativ.

O abatere există numai pentru timp, care sau pe baza actelor autorității administrative, sau pe baza legilor exercită o înrîurintă mai generală asupra raporturilor administrative. Ea se manifestă parte prin stabilirea momentului, de la care înainte sau până la care se constituie sau se desființează un raport administrativ, parte prin consecvențele singurului fact al decursului timpului. Întocmirea, conform, căriia raportul administrativ se face dependent de un interval oare-care a timpului, se numește termen, obvine foarte adese în dreptul administrativ și produce de rînd sau consumarea unui drept sau devoluțiunea lui asupra altui factor. Detaliile respective sînt așa de diferite, încât tractarea lor remâne mai bine rezervată părții speciale.

Decursul timpului în urmă, întrucât înrîurește raporturile administrative, se numește prescripțiune. Prescripțiunea pe terenul dreptului administrativ, dacă se admite terminologia civilistică mai veche, nu este nici când acquisitivă, ci extinctivă,

¹⁾ Art. 25 a legii de poliție sanitară veterinară.

deoarece produce numai stingerea unui drept în urma lipsei sale de us prin timpul prescris, fără să poată efectua cândva dobândire unui drept administrativ. Prescripțiunea extinctivă în dreptul administrativ mai departe se prezintă numai ca prescripțiune legală și definită, neavând de cauză, decât legea, și fiind definite termenele de prescripțiune; prescripțiunea inmemorială nu încapă. Un rol mai însemnat îl joacă prescripțiunea numai pe terenul contribuțiilor. Articolul 22 al legii pentru urmărire stabilește, ca contribuțiile directe, datorite statului, județelor și comunelor să se prescrie după trei ani din ziua din urmă a fiecărui trimestru sau grad de urmărire înainte, și art. 75 al legii asupra timbrului și înregistrării prevede un termen de trei ani pentru prescripțiunea pretențiilor particularilor din tilul unor taxe sau adaose rău percepute de fisc.

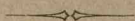
Deoarece în casurile acestea legea nu se ocupă de fel de soartea dreptului, ci opresce numai realizarea lui, dacă a decurs timpul util pentru ea, și așa-numita prescripțiune administrativă, cercetată mai de aproape, nu se prezintă decât ca simplă preclusiune a unui act de urmărire, deci ca termen preclusiv, care nu se distinge în nimic de ceilalți termeni preclusivi, amintiți mai sus. Singura diferență constă numai în nomenclatură. Conform firii de termen preclusiv, prescripțiunea administrativă se întrerupe prin fiecare grad de urmărire, la care s'a proces în timp util, începând de la el un nou curs de prescripțiune pentru gradul ulterior.

Timpul, socotindu-se, se împarte în intervale, dintre cari cele mai însemnate sunt ziua, săptămâna, luna și anul. Împărțirea stabilă a timpului după intervalele acestea formează calendarul. În dreptul admini-

strativ, intervalele se iau sau după calendar, cu început și finit fix, deci ziua de la o mieșănoapte până la cealaltă, săptămâna de Duminică până la finea Sâmbătei, luna de la ziua întâia până la cea ultimă, iar anul de la 1 Ianuar până la 31 Decemvre, sau variabil, cu început și sfârșit arbitrar, în care cas ziua totuși, conform normelor articulelor 1887 și 1888 cod. civ., cari trebuie să se aplice analog, se calculează de la mieșănoapte și până la mieșănoapte, încât are loc computația civilă și nu cea naturală de la moment la moment. Ziua, în care se întâmplă faptul, de la care începe calculul, nu intră în calcul, în urma normei exprese a art. 1888 cod. civ.

Ce se atinge de lună și de an, în lipsa unei regule generale, intervalele acestea trebuie computeate de la datul unei luni sau unui an până la datul identic al celeilalte luni sau al celuiilalt an, neîncăpând computarea abreviată a lunii cu 30 de zile și a anului cu 365 de zile. Dacă ziua ultimă a termenului este zi de serbătoare legală, termenul se finesce abia cu sfârșitul zilei următoare.

Termenele se socotesc totdeauna după decursul continuu, nefăcându-se deosebire între zile utile și zile în cari din oare-care cauză nu poate urmă actul terminat.



Capitolul VI.

Formele.

§ 22.

Procedura administrativă.

I. Formele cari trebuie să le observe autoritățile administrative, spre a constată premisele factice și juridice pentru utilitatea sau legalitatea unui act ce realizează interese publice, constituie procedura administrativă ¹⁾. Ea este procedură, de oarece autoritățile administrative, exercitând atribuțiunile lor, trebuie să procedă într'un mod oare-care, fie el cât de lipsit de forme speciale, se deosebesce însă de procedura judecătorească, de jurisdicțiune, de oarece nu are de scop, de a constată simplu, ce este drept într'un cas concret, ci mai virtos, de a produce un efect real. Întrucât procedura administrativă cuprinde în sine și o cognițiune, aceasta nu reprezintă scopul propriu, ca la jurisdicțiune, ci numai un mijloc de controlă, spre a evita la realizarea intereselor publice vătămarea legilor existente.

Din cauza aceasta procedura administrativă nu devine jurisdicțiune, nici chiar în casurile contencioase, în cari autoritatea administrativă se află în fața mai multor părți litigante, pentru că și în casurile acestea

¹⁾ Tezner, Handbuch des österr. Administrativverfahrens.

ea nu tinde, a face dreptate între părți, ci a realisa o problemă administrativă. Natura procedurii rămâne tot aceea, ori de participă un singur interesat, sau o pluralitate de intereseți coalizați sau litiganți; singura deosebire în cazul din urmă este, că autoritatea administrativă trebuie să iae informațiunile și impulsurile ei pentru acțiunea intenționată din declarațiunile și cererile eventual opuse ale mai multor persoane. Concursul mai multora cu interese contradictorice poate avea loc la fiecare afacere administrativă și nu este necesar din capul locului la nici una. Aceeași chestie administrativă poate fi sau contencioasă sau necontencioasă, sau chiar în diferitele stadii contencioasă și necontencioasă deodată, după cum acțiunea administrativă din întâmplare atinge sau nu atinge sfera intereselor mai multor particulari. Momentul acesta, fiind deci accidental, nu justifică distingerea procedurii administrative în contencios și necontencios în înțelesul duor proceduri diferite după natura lor ¹⁾, precum se face ea în Franția și Germania. Dreptul pozitiv român nu cunoasce — deși din alte motive — deosebirea aceasta.

II. Procedura administrativă are de premisă o autoritate care procede. Existând o pluralitate de autorități, legea stătoresce, care din ele are să procedă. Dreptul de a procede, resultat din lege pentru o autoritate anume, constituie competența ei. Competența este determinată parte prin natura afacerilor, parte geografic, prin regula generală, că fiecare autoritate poate procede numai în teritoriul circumscripției sale. Autoritățile sînt obligate, a observă din oficiu competența

¹⁾ Lemayer, Apologetische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit in Grünhuts Zeitschrift, XXII, p. 355, §. c. u.

lor. Ivindu-se în urma obligațiunii acesteia diferențe între autoritățile concurente, se nasce un conflict de competență. Conflictul de competență este pozitiv, dacă ambele autorități reclamă pentru sine competența, și negativ, dacă ambele o deneagă.

El se numesce conflict de jurisdicțiune, dacă se iscă între două judecătorii sau două autorități administrative, iar conflict de atribuțiune, dacă se nasce între o autoritate administrativă și o judecătoreie ¹⁾. Conflictul de jurisdicțiune între judecătorii se judecă de către tribunale, dacă au loc între doi judecători de pace din circumscripția aceluiași tribunal, de curtea de apel, dacă se întâmplă între judecători de pace sau tribunale ce sînt supuse aceleiași curți de apel, și de curtea de cassatie și justiție, dacă se nasc între judecătorii subordonate altor curți de apel ²⁾. Analog conflictele de competență între autoritățile administrative se regulează de autoritatea administrativă, supraordonată ambelor autorități concurente, și în ultima linie de consiliul de miniștri. Iar conflictele de atribuțiune între autoritatea administrativă și cea judecătorească se decid conform legii din 9 Iuli 1866 de curtea de cassatie ³⁾. În cas de conflict negativ de atribuțiune, particularul are stă stărue asupra regulării, urmărind pe calea judecătorească chestia pînă la curtea de cassatie, a căria decisiune este obligatorie și pentru autoritatea administrativă. Dacă însă se nasce un conflict pozitiv, tratând judecătoria o chestie considerată de administrativă, atât părțile interesate, cât și prefectii și miniștrii pot cere trimiterea afacerii la autoritatea competentă. În cas că judecătoria respinge

¹⁾ Dissescu, l. c. p. 892, ș. c. u. ²⁾ Art. 262 și 263 proc. civ.

³⁾ Veđi și art. 130 al Const.

cererea, sau o admite, dând aplicație contra hotărîrii sale, autoritatea administrativă poate să se adreseze la curtea de cassatie pentru a cere regularea conflictului. Termenul pentru cererea aceasta este de o lună de la notificarea hotărîrii de respingere sau a actului de apel înainte. Curtea de cassatie, ascultând pe procurorul general, statuează de urgență ¹⁾.

III. Autoritatea competentă procede din oficiu, când realizarea unui interes este direct ordonat de lege, sau la cererea părților interesate, când acțiunea administrativă este în favorul particularilor. Parte interesată în sensul mai larg este fiecare persoană, care se adresează autorității, decî și denunciantul; în sensul mai strict se numesc părți interesate persoanele, cari pretind de la autoritate un act oficial în interesul lor ²⁾. Autoritățile administrative, chiar când intervin prin reclamațiuni la alte autorități, nu se presentă ca părți interesate, ci rămân, deși totodată susțin interese publice, autorități, exercitând atribuțiuni publice. Părțile interesate instrumentează sau în persoană, precum la alegeri și recrutări, sau prin reprezentanți, procurori, avocați, precum persoanele juridice și în multe cazuri minorii și femeile. Ca să poată instrumenta însă, ele trebuie să fie personal legitimate. Asupra legitimării personale, legile administrative cu tehnica lor puțin dezvoltată de rînd nu stabilesc norme precise. În genere se observă principiul, de a considera de activ legitimate și de a admite la o acțiune administrativă toate persoanele, ale căroră interese se ating de acțiunea cutare. Dacă acțiunea administrativă atinge și drepturi subiective de ale unui particular, acesta se

¹⁾ Art. 4 al legii din 9 Iuli 1866. ²⁾ Tezner, l. c. p. 87.

consideră și de pasiv legitimat, și trebuie chiar chemat de autoritate să asiste la procedura administrativă.

Intervenția părților interesate urmează sau în scris, sau prin rost. Intervenția în scris este obligatorie numai acolo, unde o prescriu normele anume, precum la cererile relative la beneficiile acordate prin legea pentru încurajarea industriei naționale ¹⁾, sau unde obligațiunea aceasta rezultă din natura lucrului, precum la depunerea conturilor de gestiune la curtea de conturi din partea contabililor mănuiitori de bani publici ²⁾. De alta este lăsat în discrețiunea părților interesate, ori de vroeiesc să intervină în scris sau prin rost. În tot casul însă intervenția trebuie să determine exact scopul și să urmeze în limba română, nefiind obligate autoritățile române, a primi scrisori sau declarații în alte limbe. Scrisori, al căror original este dresat într'o limbă străină, au deci lipsă de o traducere autenticată.

IV. Constatând autoritatea, că ea este competentă și că particularii pasiv legitimați sunt avisați, iar particularii intervenienți activ legitimați, ea procede la constatarea faptelor necesare pentru dispoziția ei. Mijloace spre scopul acesta sunt interogatoriul părților interesate, ascultarea martorilor, votul experților, cercetări la fața locului și consultarea documentelor. Jurământul judiciar, fiind o instituție proprie judecătoriilor, și lipsind o lege specială, care să-l introducă în dreptul administrativ, nu este admis în procedura administrativă ³⁾.

Interogatoriul părților urmează după placul autorității administrative sau în domiciliul lor sau

¹⁾ Art. 4 al reg. din 29 Iuli 1877, M. o. Nr. 93. ²⁾ Art. 29 al legii din 29 Ianuar 1895, M. o. Nr. 238. ³⁾ Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, p. 825.

în localul autorității. Spre scopul interogării în localul autorității, părțile cari nu se înfățișează înseși, se pot cită. Forma citațiunii nu este regulată prin norme speciale; în lipsa lor se pot aplică analog dispozițiunile cuprinse în art. 71 până 75 ale procedurii civile. Obligația părților citate, de a se înfățișă, rezultă din puterea de a ordonă a autorităților administrative. În virtutea aceleeași puteri, autoritățile administrative pot emite și mandate de aducere. Părțile prezentându-se, autoritatea trebuie mai întâi să constate în mod potrivit identitatea lor, după care le întreabă despre toate faptele relevante pentru dispoziția ulterioară, fără să fie obligată a observă forme speciale. Asupra depunerilor se dresează un proces verbal, decât ori afacerea din chestie recere documentarea faptelor depuse de părțile interesate. Procesele verbale se iscălesc de persoana interogată și de funcționarul interogant și nu sânt supuse unor forme speciale, decât unde legea o ordonă expres, hotărînd și forma, precum la infracțiunile vamale ¹⁾. Refusând interogatul iscălitura, aceasta se observă în procesul verbal. Într' același mod se procede și la citarea și interogarea martorilor. Și obligația, de a se înfățișă ca martor, rezultă din ascultarea datorită ordinelor autorităților administrative. Scutiri sau excepțiuni, analoge celor ale procedurii civile sau criminale, nu există pentru martorii în procedura administrativă, deoarece ei nu depun jurământ și deci nu se pot astringe a dice adevărul. Interogatoriul părților interesate și a martorilor se poate face sau direct de autoritatea ce are lipsă de depunerile lor, sau prin delegațiune de autoritatea administrativă a domiciliului.

¹⁾ Art. 179 al legii din 15 Iuni 1874, M. o. Nr. 130.

Interogatoriul trebuie să urmeze prin delegațiune, când persoana de interogat își are domiciliul în circumscripția altei autorități administrative, deoarece, competența autorităților administrative fiind restrinsă la circumscripția proprie, autoritatea respectivă nu are dreptul, de a ordona unei persoane domiciliare alocuirea. Despăgubiri din cauza înfățișării în localul autorității administrative nu se cuvin nici martorilor, nici părților citate, de oarece legea nu prevede atare taxe. Pe terenul procedurii administrative există deci obligația generală de a se înfățișa la interogatorii oficiale, fără corolarul unei despăgubiri pentru cheltueile drumului și timpul pierdut.

Votul experților, autoritatea administrativă îl poate cere, de câte ori îl află necesar pentru informarea ei. De rînd se consultă experții ce se află deja în serviciul statului, precum medicii publici, inginerii statului, comisiile tehnologice etc. În unele cazuri, legile obligă pe partea interesată, de a procura deja anticipativ votul unui expert și de a-l prezenta în formă de planuri, proiecte, etc. Afară de cazurile acestea, particularii nu pot fi obligați, a consulta înșiși experții sau a plăti speșele consultării lor din partea autorității administrative, lipsind o atare normă generală, încât autoritatea, dacă află de trebuință a consulta un expert neoficial, trebuie să plătească din fondurile proprii cheltueile expertizei.

Cercetările la fața locului sînt parte obligatorie, așa în cas de calamități, epidemii, epizootii etc., parte lăsate în voia autorității disponente. Ele urmează pe cheltueala autorității și se îndeplinesc sau de titularul autorității și auxiliarii lui, sau de organele executive, îndeosebi de gendarmii rurali.

Documentele în urmă sînt sau publice sau private. Publice sînt documentele eliberate în formă originală de o autoritate publică în cadrul competenței ei și îndeosebi rapoartele și notele autorităților administrative; toate celelalte sînt private. Probă absolută pînă la proba contrarie fac între documentele publice numai actele stării civile, procesele verbale, dresate de gendarmi ¹⁾ și de agenții financiare, însărcinați cu constatarea contravențiunilor fiscale ²⁾, mai departe în privința censului singur rolurile de contribuțiune, chitanțele și avertismentele ³⁾. De alta puterea probatorie a celorlalte documente, precum și în genere a depunerilor făcute de părțile interesate și de martori, a voturilor experților și a faptelor observate la fața locului sînt lăsate de tot în aprecierea autorității disponente, care judecă după convingerea ei liberă, fără a fi legată de oareșicare regule.

Usul mijloacelor diferite de informațiune este dictat de regula generală, de a considera din oficiu toate momentele care privesc interesele publice, și de a lăsa inițiativei părților interesate toate momentele ce privesc numai interesele lor particulare. Procedura administrativă se bazează deci pe o combinație a maximei oficiale cu principiul dispoziției părților interesate. Maxima oficială rezultă din obligațiunea supremă a administrației, de a realiza interesele publice, principiul dispoziției părților din libertatea individuală, limitată numai prin interesele publice.

V. După constatarea tuturor faptelor relevante, autoritatea administrativă consultă legile în privința dictatelor stabilite sau a limitelor trase de ele, își dă

¹⁾ Art. 60 al legii din 1 Septemvre 1893. ²⁾ Art. 192 al legii din 15 Iuni 1874. ³⁾ Art. 63 al Const.

seamă de utilitatea și de oportunitatea actului intenționat și dispune apoi. Dispoziția poate fi sau generală, sau specială. Prin dispozițiile generale, autoritățile administrative statuează o directivă pentru actele și omisiunile autorităților sau ale particularilor. Astfel de dispoziții se numesc regulamente sau ordonanțe. Prin dispozițiile speciale, autoritățile administrative sau documentează un fact oarecare, precum la actele stării civile, sau ordonă a face, prestă, omite sau suferi ceva, sau acordă o autorizare, sau decid asupra existenței unui drept.

Pentru forma, în care au să urmeze dispozițiile autorităților administrative, nu există o regulă generală. Conform naturii lucrului și normelor positive, documentările, în deosebi în oficiul stării civile ¹⁾, trebuie să se facă în scris. Forma scrisuală este mai departe expres prevădută pentru regulamentele ce au să fie obligatorice pentru întregul public, având ele spre scopul acesta lipsă de publicarea prin Monitorul oficial. În scris trebuie să urmeze și actele, prin cari se acordă o autorizare sau se decide asupra existenței unui drept, deoarece au de scop legitimarea autorizatului sau a îndreptățitului și cuprind deci în sine și o documentare. În urmă se fac în scris și dispozițiile, prin cari se ordonă sau se opresce ceva, când legea, precum la cererile adresate gendarmeriei, o dictează anume. De alta este lăsat în voia autorităților administrative, de a alege forma potrivită și de a dispune deci în scris, sau prin rost.

În orî ce cas, dispoziția are să urmeze în limba română, fiind aceasta singura limbă oficială în întregul teritoriu al României.

¹⁾ Art. 10 și 11 ai reg. din 3 Decemvre 1866, M. o. Nr. 265.

Ce se atinge de cuprinsul dispoziției, aceasta trebuie să indice totdeauna persoana sau complexul de persoane la care este adresată și să determine obiectul asupra căruia se dispune. Luându-se dispoziția în scris, se amintesc și autoritatea disponentă și data actului. Dispozițiile care constituie o decisiune asupra existenței unui drept trebuie să fie afară de aceea motivate, precum d. e. decisiunile asupra anulării concluserilor consiliilor comunale ¹⁾, asupra scoaterii din listele electorale ²⁾ etc. Întrucât decisiunile se bazează pe propunerile părților interesate, neconcurând interese publice, cuprinsul lor nu poate trece peste petitul părților.

Ca dispozițiile autorităților administrative să fie lucrătoare, este de nevoie, ca persoanele la care se adresează ele, să fie înștiințate de dînsele, deoarece ori ce act autoritativ există abia în momentul în care ajunge la cunoștința adresatului. Condițiunea aceasta se consideră însă deja de împlinită, dacă adresatul a fost pus în poziția de a avea cunoștință de actul autoritativ, deși în realitate nu a luat cunoștință. Astfel la dispozițiile generale și la câteva dispoziții speciale, precum la compunerea listelor electorale, pentru ca ele să devie existente, este de ajuns publicarea lor; fiind aceasta perfectă, nime nu se poate scuza cu necunoștința lor. La dispozițiile speciale, care nu se publică, este de nevoie înștiințarea individuală; luându-se dispoziția prin rost, înștiințarea se face prin aud, are deci de premisă prezența adresatului. Când ea urmează în scris, înștiințarea recere întimarea actului. O regulă generală pentru întimările actelor administrative nu există; în lipsa ei nu rămâne, decât a aplica

1) Art. 39 al legii com. 2) Art. 39 al legii elect.

analog normele procedurii civile, conform cărora intimarea se efectuează numai în zile de lucru la mâna adresatului sau în domiciliul seu ¹⁾, de domiciliu considerându-se la procedura relativă la constatarea contribuţiunilor directe imobilul supus recensemîntului. Dacă agentul administrativ nu află la domiciliul adresatului pe nime, el predă actul de intimare unui vecin, iar în lipsa unui vecin, el îl lipesc pe uşa sau pe poarta adresatului, încheind despre aceasta un proces-verbal ²⁾. Intimările incumbă în comunele rurale primarilor, iar în cele urbane agenţilor poliţiei. Asupra intimărilor perfecte, aceştia iau dovezi de primire, decât orî constatarea faptului sau a zilei intimării este de lipsă. Despre intimarea prin postă nu amintesc legile române.

Dispoziţiile intimate se pot reformă parte de autoritatea disponentă, parte de autorităţile supraordonate. Fiecare autoritate administrativă are dreptul, de a retrage sau modifică dispoziţiile propriie, afară de singurul cas, când prin dispoziţia autorităţii o parte a dobândit dejă un drept subiectiv. O abatere de la regula aceasta are loc în cazul unei revisiuni. Revisiunea se admite la cererea unei părţi interesate, iar nu din oficiu, de însaşi autoritate disponentă, şi are de scop delăturarea completă a dispoziţiei de mai înainte şi înlocuirea ei prin o dispoziţie luată pe baza unei proceduri noue. În cas de revisiune, autoritatea disponentă hotăresce mai întâi asupra revisiunii, şi apoi, după ce o a admis, încă odată asupra meritului afacerii. Admiţându-se revisiunea, cu dispoziţia delaturată înceată firesce şi toate drepturile particulare,

¹⁾ Art. 73 proc. civ. ²⁾ Art. 74 proc. civ.

constituite eventual de ea. Revisiunea încapă însă numai sub condițiuni anumite. Lipsind o normă specială în privința aceasta, revisiunea, conform dispozițiilor art. 66 al legii pentru curtea de conturi, a căria procedură este analogă procedurii administrative, trebuie considerată de admisibilă în cas de „nova reperta“, când se produc momente nouă sau se recunosc în urmă erori, omisiuni, îndoite sau false scrieri. Orî de termenii și restrîngerile prevădute pentru revisiune în legea citată se pot aplică analog și în procedura administrativă, rămâne dubiu.

Modificarea dispozițiilor luate de autorități subordonate urmează din partea autorităților supraordonate pe baza dreptului acestora, de a ordonă. Autoritățile administrative inferioare, nefiind investite cu independența judecătorilor, ci direct supuse ordinelor autorităților superioare, voința lor orî când se poate substitui prin voința autorității supraordonate, fie din capul locului, prin instrucțiuni ce prescriu modul procedurii și a dispoziției în casuri concrete, fie în urmă, prin ingerențe asupra dispoziției dejă luate. Ingerența respectivă poate avé loc sau în forma suspendării, sau prin cassațiune, anulare sau reformă.

Prin suspendare, autoritatea supraordonată opresce autorității subordonate de a îndeplinî o dispoziție luată de dînsa. Ea lasă intactă existența materială a dispoziției luate, împiedică însă deocamdată realizarea ei. Astfel prefectul poate suspendă ordonanțele primarului, când îi par că contravin legilor și regulamentelor generale ¹⁾. O suspendare în fond, deși în formă de recurs, are loc, dacă consiliul județean a făcut încheieri ce

¹⁾ Art. 70 al legii comunale.

vatămă interesele județului. Încheierile rămân intacte deocamdată, până la decisiunea ministerului, nu se pot însă îndeplini ¹⁾.

Casațiunea este un act al autorității administrative, prin care se invalidează o dispoziție ilegală, dară existentă a autorității subordonate, se nimicesce deci voința exprimată de aceasta. Ea are de scop delăturarea unei leziuni a dreptului obiectiv. Diferită de cassațiune, numită în legile române adese și anulare, este anularea în sensul strict. Pe când cassațiunea tinde la nimicirea unui act existent, deși ilegal, anularea se referă la dispoziții, cari au numai aparență de acte existente, în realitate însă nu există, de oarece legea le declară de nule. Nulitatea este sau absolută, și se numesce nulitate de drept, dacă actele respective nu pot produce efect nici într'un chip, sau relativă, dacă declararea ei este lăsată în discrețiunea părților. Astfel sînt nule de drept conform legii comunale deliberațiunile consiliilor comunale, străine de căderile consiliilor sau luate afară de adunarea lor legală și deliberațiunile contra legilor și regulamentelor generale ²⁾, pe când participarea unui membru interesat de exemplu le fac numai anulabile ³⁾.

Reforma în urmă este o dispoziție a autorității administrative supraordonate, prin care se nimicesce în întregul cuprins sau numai în parte dispoziția autorității subordonate și se înlocuesce totodată prin altă dispoziție diferentă. Ea are de premisă examinarea întregii proceduri a autorității administrative, atât ce privesce formele, cât și aplicarea legii și constatarea și aprecierea faptelor, pe cari se întemeiază dispoziția

1) Art. 95 al legii județene. 2) Art. 37 al legii comunale. 3) Art. 23 l. c.

autorității subordonate. Autoritatea supraordonată însă nu este restrinsă la faptele constatate de autoritatea subordonată, ci poate aprecia și toate faptele nouă, produse în cursul procedurii, deoarece în procedura administrativă este permis a produce în fiecare fază faptele nouă. Aflând autoritatea supraordonată insuficiente faptele luate de basă la dispoziția atacată, ea după voia ei, poate sau cassa dispoziția pentru defecte și ordonă o procedură nouă, sau sană prin cercetări propriie defectele constatării și statuă în merit.

Ingerența autorităților administrative supraordonate are loc sau din oficiu, sau la cererea particularilor. Ingerența din oficiu urmează, când o recer interesele publice, și îndeosebi în cas de incompetență, de abus de putere, de violare a legii sau călcare a formei.

Limitată este ingerența din oficiu numai prin drepturile particulare, deoarece controlul autorității supraordonate față de cea supusă nu poate altera „jura quaesita”, afară de casurile expres prevădute de lege.

VI. Particularii pot pune în mișcare autoritatea supraordonată parte prin reclamațiunii, parte prin recursuri, numite în legile române și apeluri. Sub reclamațiune se înțelege un act menit a invoca ingerența autorității supraordonate spre scutul unor interese pretinse de violate. Legitimă a reclama este ori cine care se crede violat în interesele sale. Un termen anumit pentru prezentarea reclamațiunilor nu există, precum nu există pentru denunciațiunii și arătări cari au întocmai aceeași natură, ca și reclamațiunile, având singur de scop, a atrage atenția autorității administrative asupra unei afaceri. Drept aceea autoritatea invocată nici nu judecă asupra reclamațiunii, ci o ia numai de ansă, spre a cerceta starea lucrului. Neaflând nimic

incorect, ea declară de a nu avea cauză de a procedea; constatând însă vre o neregularitate, ea, cu toate că este la mijloc o reclamațiune particulară, procede din oficiu, fiind supusă în cazul acesta la tot aceleași restringeri, ca la ori ce altă procedură din oficiu.

Din contra recursurile au de premisă un drept subiectiv violat. Legitimată a face recurs este deci numai particularul, al căruia drept acordat de lege se atinge de dispoziția atacată. Asupra recursului, autoritatea supraordonată cercetează starea lucrului, și sau respinge recursul, sau, aflându-l motivat, îl aprobă și cassează sau reformează dispoziția atacată, fără să fie restrinsă în acțiunea ei prin drepturi acordate de dispoziția cutare, deoarece acestea, fiind supusă dispoziția recursului și lipsindu-i deci caracterul definitiv, nu sînt „jura quaesita”. Procedura în casuri de acestea este de tot analogă apelului judecătoresc. Recursul deci firesc, în interesul stabilizării referințelor, trebuie să fie supus, ca și apelul, unui termen preclusiv. Atări termene le prevede și dreptul administrativ, așa un termen de 10 zile pentru recursurile părților interesate și ale prefecților în contra decisiunilor consiliilor de igienă publică în afaceri de industrii insalubre ¹⁾, un termen de 15 zile pentru recursurile în contra decisiunilor prefecților și ministerului de interne relative la anulările deliberațiunilor consiliilor comunale ²⁾ și la refuzul aprobării concluseror amintite în art. 40 al legii acesteia ³⁾, un termen de 3 săptămîni la recursurile numite reclamațiuni în contra listelor electorale ⁴⁾ etc., iar în mai multe cazuri legile, deși admit recursul, nu prescriu pentru el nici un termen,

¹⁾ Art. 144 al legii sanitare. ²⁾ Art. 37 al legii comunale. ³⁾ Art. 41 l. c. ⁴⁾ Art. 41 al legii elect.

aşa la recursurile în contra măsurilor pentru salubritatea locuinţelor ¹⁾, în contra decisiunilor consiliilor de revisie ²⁾, în contra preţuirilor din partea comisiunilor amintite în art. 155 al legii veterinare, în contra hotărîrii expertului sau a consiliului comunal, relative la evaluarea accisei ³⁾, în contra statuării delegaţiunii permanente asupra repartisării cheltueleur comune în cas de concurenţă a mai multor comune rurale ⁴⁾. Într'o mulţime de casuri în urmă, legile române, deşi este vorba de interese evident particulare, precum de exerciţiul medicinei, de pensiunile militare, de premiile agenţilor financiari, de despăgubirile în cas de epizootii etc., nu numai că nu prevăd nici un termen de recurs, ci nici nu amintesc măcar de el, în cât conform legilor în toate casurile acestea respectivele drepturi particulare sînt lăsate de tot în scirea aşanumitei proceduri graţioase a organelor locale, fără remediu legal în contra arbitriului acestora. Lipsa aceasta de scut pentru cele mai multe interese vitale, cari pătrund adânc în sfera libertăţii individuale, este unul din defectele cele mai simţite în administraţia română şi un izvor principal pentru nemulţămirea continue. Spre a delătura răul, ar fi de lipsă, de a regulă materia, până acî cu desavîrşire neglijată a procedurii administrative, îndeosebi ce se atinge de recusaţiune, de citaţiuni şi intimări, de legitimarea personală şi de reprezentare, de pertractarea protocolară şi schimbul scrisorilor, de ascultarea martorilor şi a experţilor, de cercarea actelor, de motivarea dispoziţiunilor, de puterea lucrului judecat, de remedii şi de termenele remediilor, în urmă de efectul suspensiv al remediilor şi de modalităţile execuţiunii.

¹⁾ Art. 153 al legii sanitare. ²⁾ Art. 34 al legii pentru recrutarea armatei.

³⁾ Art. 7 al legii pentru constatarea veniturilor comunale. ⁴⁾ Art. 115 al legii comunale.

§ 23.

Justiția administrativă.

I. Diferită de procedura administrativă este justiția administrativă, adică activitatea care are de scop a constată în cazuri concrete, întrucât acțiunea administrativă a vătămât drepturi particulare. Experiența adică a probat, că administrația, accentuând firesce pururea interesele publice, nu oferă garanții pentru respectarea drepturilor particulare, că controla parlamentară și clausula generală a responsabilității minișterilor nu ajunge pentru scutul drepturilor acestora în detail, și că respectul drepturilor particulare se poate realiza numai, supunând administrația unui control legal, exercitat de organe judecătorești, independente de ierarchia administrativă. Tendința, de a constitui un scut eficace pentru drepturile particulare față de puterea statului, a avut de efect în statele civilisate ale Europei constituirea unor curți administrative, chemate a exercita un fel de „judicium finium regundorum” între stat și particular și a constată, întrucât acțiunea administrativă a vătămât drepturi particulare. Activitatea respectivă este de tot analogă activității jurisdicțiunii ordinare și constituie justiția administrativă. În România, justiția administrativă există așisderea, însă numai pentru un cerc restrins de afaceri, și fără organizare sistematică. Ea se exercită parte de organe speciale, parte de curtea de conturi, parte de judecătoriile ordinare.

II. Ca organe speciale pentru justiția administrativă funcționează pentru constestațiunile vamale comisiunea de experți de pe lângă ministerul financelor, iar pe terenul birurilor directe comisiunile de

apel ale recensemântului general, instituite prin articolul 32 al legii din 29 Mai 1893. Comisiunea de experți decide la cererea făcută în scris de comerciantul ce se crede nedreptățit prin calificarea marfei sale la perceperea vamei. Ea nu are o procedură specială, nici nu ascultă părțile, ci hotărăsește pe baza unei monstre a marfei. Decisiunile ei au puterea lucrului judecat pentru afacerile respective; ele sunt obligatorii atât pentru autoritate, cât și pentru particulari ¹⁾.

Comisiunile de apel ale recensemântului general judecă asupra apelurilor prezentate în contra constatărilor comisiunilor comunale de recensemânt. Apelurile respective trebuie să se prezente până la 15 Noemvrie a fiecărui an, deoarece de alta se judecă fără chemarea interesenților. Ele se adresează casierului general, care până la deschiderea comisiunii fixează termenele de judecată și remite apoi apelurile presidentului comisiunii; după deschiderea comisiunii, presidentul ei fixează termenele. Pentru apelurile făcute până la 1 Octomvrie, termenele de înfățișare nu pot fi mai scurte de 30 zile; după 1 Octomvrie termenele pot fi mai scurte ²⁾.

Asupra apelurilor prezentate se remit părților apelante țidule cu însemnarea termenului fixat, iar pentru apelurile primite prin poștă sau făcute de fisc, contribuabilii se chiamă prin mijlocirea autorităților administrative. Comisiunile de apel ale recensemântului general încep a funcționa la 1 Octomvrie și lucrează până la finea lui Decemvrie ³⁾. Ele țin ședințe publice în toate zilele de lucru ⁴⁾. Causele se chiamă în ordinea înscrierii lor în registrul de termene. Părțile au drept

¹⁾ Art. 89 al legii din 15 Iuni 1874. ²⁾ Art. 33 al legii din 29 Mai 1893, M. o. Nr. 45. ³⁾ Art. 34 l. c. ⁴⁾ Art. 35 l. c.

a se înfățișa în persoană sau prin procurator. Ele pot să-și trimită întîmpinările și prin memorii scrise, la cari se alătură actele potrivite a servi la judecarea cauzelor ¹⁾.

Președintele deschide ședința chiază cauza și dă pe rînd cuvîntul părților, ca să-și expună drepturile ²⁾. Spre a constată faptele relevante, comisiunea de apel are drept să facă verii ce descinderi și cercetări locale; ea poate asemenea însărcină pe unul din membrii sei sau alt funcționar public, a face cercetări ³⁾. După constatarea faptelor, comisiunea deliberează și-și dă deciziunea motivată. Membrul remas de osebită părere motivează părerea sa în josul deciziunii majorității ⁴⁾. Decisiunile se notifică contribuabililor cari n'au fost față la judecată, în extract, prin mijlocirea administrației ⁵⁾. Ele sînt definitive și se pot atacă numai cu recurs în cassatiune pentru exces de putere, necompetență și violare de lege ⁶⁾. Recursul se declară la cassieria generală până la 10 Ianuar și se trimite până în 3 zile împreună cu memoriile părților și dosarul cauzei prin ministerul finanelor curții de cassatie, a căria secție a doua le judecă fără intervenția părților ⁷⁾. Dacă curtea de cassatie aprobă apelul cu trimitere, cauza se înapoiază aceleiași comisiunii de apel spre a se judecă din nou. Comisiunea este însă obligată, să se conformeze deciziunii curții de cassatie în ceea ce privesce punctele supuse cassării. Decisiunile date în conformitate cu hotărîrile curții de cassatie nu mai sînt supuse recursului ⁸⁾. Decisiunile comisiunilor de apel se aduc la îndeplinire de către serviciul de constatare, care introduce în matricole toate modificările prevădute de aceste decisiuni.

1) Art. 36 l. c. 2) Art. 37 l. c. 3) Art. 39 l. c. 4) Art. 38 l. c.

5) Art. 40 l. c. 6) Art. 41 l. c. 7) Art. 43 l. c. 8) Art. 46 l. c.

Curtea de conturi, în însușia de corp judecătoresc, cercetează, judecă și statuează în prima și ultima instanță asupra tuturor conturilor de venituri și cheltuele publice, asupra conturilor de materii, a gestiunii corpurilor de trupă și serviciilor armatei, cât și asupra delapidărilor constatate, iar într'a doua și ultimă instanță asupra apelurilor adresate ei de primarii, consilierii și perceptorii comunali în contra încheierilor autorităților însărcinate cu verificarea conturilor, de perceptorii fiscali, judecați în prima instanță de cassierii generali, de epitropiile bisericesci din comunele urbane, reședințe de județe, în contra încheierilor consiliilor comunale, și de contabilii și perceptorii diferitelor administrațiuni în contra încheierilor sau decisiunilor administrațiunilor respective ¹⁾. Justițiabili de curtea de conturi sunt toți contabilii mănuiitori de bani publici, de valori și de materii brute sau confecționate și de consumație, mai departe toți economii de internate, de spitale și în decomun de aședămintele întreținute de stat, județe sau comune, toți funcționarii administrativi ce nu au justificat sumele de bani avansate lor pentru îndeplinirea unui serviciu, în urmă, însă numai în ce privește întârziarea în depunerea conturilor și neregularitățile constate, directorul constabilității generale a statului, șefii contabilităților diferitelor ministere, precum și toți contabilii administrațiilor speciale ²⁾. Toți contabilii puși sub jurisdicțiunea curții de conturi sunt obligați, să depuie la grefa curții cel târziu trei luni după finea anului financiar sau încetarea din funcție contul gestiunilor. Omitând ei obligațiunea aceasta, ei se chiamă înaintea curții,

¹⁾ Art. 24 și 25 ai legii din 20 Ianuar 1895, M. o. Nr. 238.

²⁾ Art. 27 l. c.

care sau prelungește termenul sau îi condamnă la o amendă ¹⁾).

Conturile depuse se verifică mai întâi de referendarii curții. Aceștia redactează asupra fiecărui cont un raport motivat, pronunțându-se asupra încărcărilor și a scădemintelor, cari după părerea lor presentă diferitele articole, asupra conformității primirilor cu normele respective și a cheltueleur cu creditele deschise, în urmă asupra validității actelor justificative ²⁾). Președintele secțiunii primește raportul referendarului și-l încredințează unuia din consilieri, care este ținut, să verifice, dacă referendarul a făcut singur lucrarea, și defectuositățile constatate de el sînt fondate, și să examineze singur actele relative la câteva articole, spre a se asigura, că referendarul a lucrat cu îngrijire ³⁾). Actul astfel lucrat se aduce la ședință.

Ședințele se țin în absența contabililor, afară de cazul, că prezența acestora este necesară din cauza unei lămuriri, și se inaugurează cu prezentarea raporturilor făcute de referendari și revădute de consilieri. Referentul își dă avisul seu consultativ, consilierul raportor dezvoltă opinia sa motivată, și parchetul expune concludsiunile sale. Apoi se ia votul fiecărui consilier după rîndul numirii, începînd de la cel mai nou numit, și în urmă se încheie un proces verbal, iscălit de toți membrii, după care președintele pronunță concludsul ⁴⁾). Concludsul se numesce decisiune, când este vorba de examinarea gestiunii unui contabil mînuitor de bani, și declarațiune, când se verifică contul unei administrații. Aflînd gestiunea în regulă, curtea achită pe contabil, pronunță descărcarea lui

¹⁾ Art. 29—31 l. c. ²⁾ Art. 48 l. c. ³⁾ Art. 52. l. c. ⁴⁾ Art. 55 l. c.

definitivă și, dacă el a încetat deja din funcție, ordonă restituirea cauțiunii. Dacă află însă, că dătoresce vre o sumă, ea îl condamnă a plăti datoria constatată până cel târziu în trei luni ¹⁾. Constatând un defect în conturile administrative, curtea declară, orî de este vinovat contabilul, în care cas ea denunță faptul guvernului, sau orî de defectul privesce pe ordonator, în care cas ea stabilește călcările de legi și le notifică ministerului respectiv, iar relativ la miniștri și secretarii generali ministrului financelor, care trebuie să supună declarațiunea adunării deputaților ²⁾.

Pe baza decisiunilor date asupra conturilor individuale ale cassierilor, curtea, prin declarațiuni speciale, constată concordanța decisiunilor sale cu rezultatele cuprinse în resumatele generale, primite de la direcțiunea contabilității generale a statului și de la diferitele administrații. Adunând apoi toate declarațiunile speciale de conformitate, date de curte, precum asemenea și toate actele justificative, ea asupra referatului consilierului-raportor și după ascultarea parchetului confirmă acordul decisiunilor sale, date asupra conturilor individuale, cu operațiunile corespunzătoare, cuprinse în contul general al administrațiunii financelor și în conturile speciale ale fiecărui ministru în parte, pronunțând anual doue declarațiuni generale de conformitate, și anume una asupra contului de gestiune al administrației financelor și cealaltă asupra contului de exercițiu, și înăintînd declarațiunile acestea ministrului financelor, ca să le publice în Monitorul oficial și să le comunice adunării deputaților. Declarațiunilor li se alătură și un memoriu, care cuprinde observările curții

¹⁾ Art. 57 l. c. ²⁾ Art. 61—64 l. c.

asupra conturilor ministeriale, cât și vederile curții pentru reformele și îmbunătățirile ce ea crede de trebuință a se introduce în diferitele părți ale contabilității publice ¹⁾. Declarațiunile și decisiunile curții se redactează de referendarul-raportor, se semnează de el și de consilierii-votanți și se remit apoi grefierului care grijește de copierea și expedarea lor ²⁾.

Atât decisiunile, cât și declarațiunile curții de conturi sînt supuse revisuirii și recursului în cassatie; numai decisiunile date asupra apelurilor nu se pot ataca, decât prin recurs în cassatie. Revisuirea se îndeplinește de însași curte de conturi. Ea se admite de curte sau din oficiu, sau la propunerea procurorului pentru erori, omisiuni sau false înscrieri, cunoscute în urmă, sau după cererea contabilului, făcută până în șase luni și basată pe acte justificative, pe cari curtea nu le-a avut în vedere la pronunțarea decisiunii. Cererea de revisiune se poate face numai odată din partea contabilului interesat. Curtea, admitîndu-o, pronunță o decisiune nouă în fond.

Recursul în cassatie se face în termen de trei luni la curtea de cassatie și justiție pentru violarea legii sau călcarea forme și nu are efect suspensiv ³⁾.

Judecătoriile ordinare în urmă intervin numai în unele afaceri speciale, anume prevădute de lege. Astfel legea electorală și legea asupra camerilor de comerț și industrie prevăd în articolii 45 și 9, în contra decisiunilor consiliilor comunale, relative la înscrierile și omisiunile în listele electorale, un apel la tribunalul de județ. Apelul în afaceri electorale generale trebuie prezentat în 5 zile, cela în afaceri electorale

¹⁾ Art. 75—80 l. c. ²⁾ Art. 56 l. c. ³⁾ Art. 65—74 l. c.

ale camerilor de comerț în 15 zile de la publicarea listelor rectificate sau alcătuite înainte. Decisiunea tribunalului în afaceri de ale camerilor de comerț este definitivă, iar în cele electorale generale este supusă unui apel la curtea de cassatie, care se prezintă în termen de zece zile după pronunțarea hotărîrii tribunalului. Curtea de cassatie hotăresce, fără a putea retrimite cauza în nouă judecată ¹⁾. În afacerile electorale generale, tribunalul decide și în cas de refus al cărții de alegător; hotărîrea sa, fiind conform art. 61 locul de cartă, este evident inapelabilă. Tribunalele, precum s'a amintit mai sus, intervin așisderea și în cause de expropriațiune din considerări de utilitate publică, pronunțându-o, după ce utilitatea publică s'a constatat și declarat sau de corpurile legiuitoare sau de organele administrative, și s'au îndicat totodată proprietățile ce au să se exproprieze. Hotărîrile tribunalelor în cause de expropriațiune sînt libere de opozițiune și apel și supuse numai până în opt zile de la intimare recursului în cassatie din motiv de incompetență, exces de putere și vițiuni de formă ²⁾. În cas de contravențiunii în contra legii monopolului tutunurilor, contravenientul poate apăla față de decisiunea condamnatoare a direcțiunii regiei monopolului acestuia în termen de douăzeci de zile la tribunalul locului unde s'a constatat contravenția. În contra hotărîrii tribunalului încape numai recursul în cassatiune, care are să se presente curții de cassatie în termen de trei luni ³⁾. Totasă și la condemnările civile în afaceri de vamă și de accisă, părțile condamnate pot apăla în contra decisiunilor aprobative ale administrației vamale superioare și ale

¹⁾ Art. 40 al legii din 24 Ianuar 1861. ²⁾ Art. 13 și 27 ai legii din 20 Octomvre 1864, M. o. Nr. 234. ³⁾ Art. 88 și 90 l. c.

consiliului comunal până în cinci zile de la intimarea decisiunii înainte la tribunalul de prima instanță, respective în comunele rurale la judecătorul de pace, ale cărora sentențe nu se pot ataca, decât prin recurs în cassatiune, făcut în termen de o lună de la pronunțarea lor ¹⁾).

În contra măsurilor de urmărire ale consiliilor comunale și cassierilor generali în afaceri de contribuțiuni și în contra condamnărilor pronunțate de direcțiunea generală în afaceri telegrafo-postale, interesații pot apela în termen de zece zile de la notificare la tribunalul districtului, care judecă în ultima instanță, de urgență, fără drept de opoziție și prin derogare la art. 151 din procedura civilă ²⁾. Tribunalele mai judică asupra reclamațiunilor de stare civilă în contra hotărîrilor consiliurilor de revisiune în afaceri de recrutare ³⁾ și asupra apelurilor în contra refuzului autorizării de comerciū ambulant ⁴⁾. Reclamațiunile și apelurile aceste nu sînt legate de un termen fix, și tribunalele statuează de urgență, fără apel. Prescrisă este intervenția tribunalelor și la destituirea mijlocitorul de schimb, avînd ele a statua prin hotărîre asupra părerii de destituire a comitetului bursei ⁵⁾. Hotărîrea respectivă este definitivă, servind ea de basă pentru intervenția ministerului de comerciū spre pronunțarea destituirii.

Cu drept de apel intervin judecătoriile comunale la reclamațiunile făcute în contra estimărilor primarilor

¹⁾ Art. 90 și 91 ai legii din 15 Iunie 1874, M. o. Nr. 130 și art. 8 al legii din 20 Februar 1887, M. o. Nr. 256. ²⁾ Art. 20 al legii din 24 Marte 1877, M. o. Nr. 1245, și art. 113 al legii din 19 Iuliu 1892, M. o. Nr. 87. ³⁾ Art. 41 al legii din 5 Marte 1876, M. o. Nr. 51. ⁴⁾ Art. 10 al legii din 17 Marte 1884, M. o. Nr. 275. ⁵⁾ Art. 16 al legii din 4 Iuli 1881, M. o. Nr. 75.

în materii de tocmele agricole ¹⁾, judecătării de pace la reclamaţiunile făcute în termen de o lună în contra hotărîrilor consiliilor comunale pentru prestările căilor de comunicaţiune ²⁾ şi mai departe tribunalele, judecând asupra restituirilor taxelor de înregistrare ³⁾. Hotărîrea asupra contestaţiunilor făcute de administraţia timbrelor faţă de evaluările moştenitorilor este însă definitivă ⁴⁾.

Reservată curţilor de apel este jurisdicţiunea în ce privesce apelurile în contra decisiunilor comisiei pentru regularea drepturilor de pensie ale funcţionarilor civili ⁵⁾, anulara înscrierii ilegale în tabloul avocaţilor ⁶⁾, opoziţiile în contra cererii de schimbare a numelui patronimic ⁷⁾, şi exerciţiul acţiunii disciplinare în contra unui magistrat inamovibil de la prima instanţă. Apelurile în cazul dintâi trebuie să se prezente în termen de o lună. În contra hotărîrii încape recursul în cassatie aşişderea în termen de o lună. Termenul pentru acţiunile de anulare a înscrierilor nu este fix, iar hotărîrea se poate atacă prin recurs în cassatie până în trei luni. Opoziţiile în contra schimbării numelui trebuie să fie prezentate până în treizeci de zile după publicarea edictului al şaselea, iar decisiunea este inatacabilă ⁸⁾.

Curtea de cassatie în urmă hotăresce asupra recur-surilor de cassatie, admise în casurile amintite, mai departe asupra atacurilor făcute din iniţiativa ministerului public pentru rea interpretare a legii ⁹⁾ şi asupra acţiunilor disciplinare, îndreptate în contra consilierilor

¹⁾ Art. 31 al legii din 30 Martie 1868, M. o. Nr. 75. ²⁾ Art. 27 al legii din 28 Mai 1893, M. o. Nr. 44. ³⁾ Art. 46 al legii din 31 Iuli 1881, M. o. Nr. 97. ⁴⁾ Art. 49 l. c. ⁵⁾ Art. 20 al legii din 10 Mai 1890, M. o. Nr. 30. ⁶⁾ Art. 3 al legii din 8 Iuni 1884, M. o. Nr. 51. ⁷⁾ Art. 10 al legii din 18 Martie 1895, M. o. Nr. 277. ⁸⁾ Art. 118 al legii din 1 Septembrie 1890, M. o. Nr. 123. ⁹⁾ Art. 13 al legii din 24 Ianuar 1861.

propriu, unui magistrat inamovibil al unei curți de apel, unui tribunal întreg sau unei secții de tribunal.

Justiția administrativă așadară, pe cât este de restrinsă în materie, pe atât de bogată apare ea în forme, încât este aproape imposibil cetățeanului, de a ține în evidență multele ei instanțe și diferiții ei termeni. Starea actuală nu satisface decî de fel, cu atât mai vîrtos, că intervenția tribunalelor nu corespunde scopului, deoarece se mărginesce la jurisdicție, pe când justiția administrativă are să considere și scopul, și că cu tot belșugul de forme, partea cea mai mare a afacerilor administrative este încă lipsită de beneficiul justiției administrative, fiind lăsată în scirea procedurii grațioase a autorităților. Scutul legitim al libertății individuale recere numai decât crearea unei instanțe generale pentru justiția administrativă în toate cazurile, în care acțiunea administrativă atinge drepturi individuale ¹⁾.

§ 24.

Execuțiunea administrativă.

I. Sub execuțiune se înțelege activitatea autorităților ce are de scop realizarea voinței autoritative și stabilirea conformității între cuprinsul voinței și realitate. Voința ce se realizează prin execuțiune trebuie să fie pururea voință autoritativă, nu particulară; ca atare ea poate fi însă sau voința legislatorului sau voința unei autorități. Pentru execuțiune, momentul silei nu este indispensabil; el are loc numai, unde voinței autoritative i se opune voința particulară. Spre

¹⁾ Veđi în privința aceasta Onciul, reforma administrației, în Nr. 9 al Convorbirilor literare din anul 1899.

a birui voința particulară opusă, autoritatea are lipsă de oare-cari mijloace de putere. Mijloacele acestea sînt parte psihice, parte fizice.

II. În mod psihic se combat rezistența prin pedepse. Acestea pot fi expiatoare sau executive. Pedepsele expiatoare, cari se dictează abia, după ce a devenit existent faptul neascultării, combat numai indirect neascultarea, prin mijlocul teroarii¹⁾. În momentul dictării, pedeapsa nu mai are scopul, de a împiedică neascultarea, ci singur numai de a expia răul comis.

În legislațiunea română, pedepsele acestea intră în cadrul dreptului penal, deoarece și contravențiunile polițienesci și financiare se urmăresc de judecătoriile ordinare, încât nu există o procedură administrativă penală.

Pedepsele executive din contra combat direct neascultarea, ele se amenință sau se dictează numai cu scopul expres, de a înduplecă pe particular, a corespunde unei obligațiuni concrete, pozitive sau negative²⁾. Îndată ce particularul a corespuns obligațiunii sale, pedeapsa executivă nu se mai poate dicta, deși dreptul de a o dicta ar fi devenit existent în intervalul între nascerea obligațiunii și împlinirea ei. Pe de altă parte, pedeapsa executivă se poate repeți și mări pentru același fapt de neascultare, până ce scopul urmărit se realizează. În orî ce cas ea are de promisă o autorisare legală. O atare autorisare dă de exemplu art. 30 al legii din 29 Ianuar 1895 curții de conturi pentru a astringe pe contabili justifiabili să-și trimită conturile lor.

¹⁾ Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, p. 67. ²⁾ Tezner l. c. 405.

III. Mijloace fizice de execuțiune sînt forța brachială față de persoane și de obiecte și sequestrarea averii. Forța brachială față de persoane, care poate să se desvolte până la nimicirea lor, se întrebuițează în cas de rezistență cu putere în contra ordinelor autorităților. Forma ei extremă este intervenția puterii armate. Aceasta se poate pune în mișcare de toate autoritățile administrative în cas de rebeliune, sediciune, atrupamente tumultuoase sau alte evenimente neprevădute cari amenință ordinea publică sau siguranța persoanelor și a proprietăților ¹⁾. Ingerența organelor administrative în casuri de aceste se mărginesce la requisitia puterii armate și la primirea raportului arătător despre cele sevîrșite. În operațiunile militare ele nu au drept să se amestece, ci comandanții forței publice sînt singuri responsabili de măsurile necesare ²⁾. Întrebuițării armei au să-i preceadă însă somările legale. Acestea nu au loc, când gendarmii apelează la armă în cas de legitimă apărare.

Un mijloc coercitiv, analog intervenției puterii armate, este declararea stării de asediu. Ea urmează din partea Regelui în cas de pericol iminent pentru ordinea și siguranța publică și se poate extinde asupra unui sau mai multor districte ³⁾. Declararea stării de asediu este împreunată cu trecerea tuturor puterilor relative la menținerea ordinii și la poliție de la autoritățile civile la cele militare ⁴⁾.

Autoritățile militare au dreptul, de a face perchișii ori cînd și ori unde cere trebuința, de a depărta pe certășii în judecată și pe indivișii cari nu au

1) Art. 17 și 33 ai legii din 1 Noemyre 1892 și art. 80 al legii comunale. 2) Art. 88 al regul. din 29 Septembre 1893, M. o. Nr. 145. 3) Art. 1 și 2 ai legii din 10 Decemyre 1894, M. o. Nr. 276. 4) Art. 4. l. c.

domiciliul lor în locurile supuse stării de asediu, de a ordonă depunerea armelor și munițiilor și de a procedea la căutarea și ridicarea lor, în urmă de a opri publicațiile și adunările pe cari ea le crede de natură a escita sau a întrețină desordinea¹⁾. Cercetarea crimelor și delictelor în contra siguranței statului, în contra constituției și a ordinii publice se poate încredința tribunalelor militare²⁾. Fiind liniscea restabilită, starea de asediu se ridică iarăși prin decret Regal³⁾.

Forța brachială față de obiecte are loc în casuri de calamități, de exemplu de incendii, prin libera dispoziție asupra apei particulare, sau de epizootii, prin închiderea grajdurilor etc., mai departe în mod preventiv la confiscările din cauza unor infracțiuni vamale. De alta execuțiunea în toate afacerile ce se reduc în ultima linie la o prestațiune economică se realizează prin sequestrarea averii.

Realisării prin sequestrarea administrativă îi sânt supuse toate contribuțiunile directe și indirecte, veniturile domeniale, taxele de timbre și înregistrare, amenzile și îndecomun toate veniturile statului, județelor, comunelor și stabilimentelor publice. Execuțiunea se îndreaptă în contra dătornicilor cari nu regulează obligațiunile lor în termenele fixate de lege sau de contracte⁴⁾, și poate avé de obiect numai averea mobilă⁵⁾, imobiiliile executându-se pe calea judecătorei⁶⁾. Execuțiunea administrativă cuprinde trei grade, și anume somațiunea, sequestrul și vîndarea⁷⁾.

Somațiunea urmează la termenele de scadență și constă din provocarea, de a regulă până în terme-

¹⁾ Art. 6 l. c. ²⁾ Art. 5 l. c. ³⁾ Art. 8 l. c. ⁴⁾ Art. 1 al legii din 24 Martie 1877. ⁵⁾ Art. 2 l. c. ⁶⁾ Art. 14 l. c. ⁷⁾ Art. 10 l. c.

nul legal dătoria restantă sub amenințarea urmăririi ulterioare. Somațiunea se predă sau persoanei, sau la domiciliu, sub luare de dovadă. Dacă la expirarea termenului amintit, debitorul sau contribuabilul n'a plătit dătoria, agentul de urmărire procedează la punerea pecetilor și sequestrarea obiectelor datornicului până la concurența cu suma datorită¹⁾.

Nu se pot sequestră paturile, așternutul și îmbrăcăminte necesară a datornicului și a familiei sale, doi trăgători de muncă, o vacă cu lapte sau patru capre sau șase oi sau doi râmători, după alegerea debitorului, dimpreună cu nutrețul trebuincios pe două luni, precum asemenea semințele trebuincioase pentru arătura sa, carul, plugul și alte asemenea obiecte de transport și de muncă, cărțile trebuincioase membrilor profesiunilor libere până la concurența de 200 lei, mașinile, uneltele și acaratele trebuincioase la exercițiul științelor, artelor și industriilor până la concurența de șase sau trei sute de lei, stupii cu miere, gândacii cu mătăasă și frunzele de duș, în urmă echipamentele militare. Lefile împiegaților publici și pensiunile de retragere, plătite din bani publici, se pot sequestră numai pe jumătate²⁾.

Asupra obiectelor sequestrate, agentul de urmărire dresează un inventar în formă de proces verbal, amintind în el și obiectele exceptate de sequestre. Procesul verbal se subscrie de agentul de urmărire, de persoana urmărită și de ceilalți asistenți, iar o copie de pe el se lasă persoanei urmărite. Așisderea rămân la persoana urmărită, însă în deosebi, obiectele sequestrate și inventarisate.

¹⁾ Art. 11 l. c. ²⁾ Art. 9 l. c.

Vîndarea lor se face după 15 zile de la data procesului verbal de înființarea sequestrului și în temeiul unei autorizări date în 24 oare de consiliul comunal și în lipsa lui de primarul respectiv, iar pentru veniturile statului de cassierul general ¹⁾).

Spre scopul vîndării, procesul verbal de sequestrare, odată încheiat, se publică imediat în cuprinsul localității sau plasei unde are să se facă licitația, indicându-se ziua, ora și obiectele de vîndare ²⁾). La termenul hotărît pentru vîndare, agentul de urmărire merge la locul unde se află obiectele împreună cu un consilier în comunele rurale și cu agentul polițienesc în comunele urbane, desface pecețile puse pe obiectele sequestrate și procede îndată la vîndarea lor, treptat până la acoperirea datoriei, liberând prisosul obiectelor sequestrate proprietarului sau îngrijitorului. Vîndarea se efectuează prin licitațiune publică, și obiectele se adjudecă asupra aceluia, care la a treia strigare oferă prețul cel mai avantajos. Nime nu poate concură, fără a depune mai înainte o garanție de cinci la sută din valoarea presumată a averii scoase la vîndare.

Agentul de urmărire subscrie actul de licitațiune chiar în fața locului, constată toți banii produși din vîndarea obiectelor sequestrate și popresce sumele datorite fiscului, județului, comunei și altor casse publice ³⁾). Persoanele acestea au un privilegiu înaintea orî cării dătorii particulare. În cas de concurență între stat, județ și comună, statul are primul rang, județul al doile și comuna al treile ⁴⁾). Asupra banilor popriți, agentul de urmărire liberează quitanțe din

¹⁾ Art. 11 l. c. ²⁾ Art. 12 l. c. ³⁾ Art. 13 l. c. ⁴⁾ Art. 8 l. c.

registru cu matcă în mâna datorului împreună cu prisosul banilor. Debitorul subscris actul de licitație, constatând rezultatul operațiunii și primirea banilor ce prisosesc.

Opunându-se debitorul, agentul ia doi martori dintre persoanele asistente, constată opunerea în josul actului și depune quitanța în archiva primăriei, iar restul banilor la cassierul general al județului pe seama cassei de depuneri și consemnațiuni, unde stau până ce-i pretinde cel în drept¹⁾.

Contestațiunile celor interesați contra măsurilor de urmărire se adresează în termen de zece zile de la data primirii somațiunii la consiliul comunal, respective la cassierul general, însoțindu-se de recepisa de depunere a sumei pentru care se face urmărirea. Apelul în contra regulării autorităților acestora se îndreaptă până în zece zile de la notificare la tribunalul districtului care judecă în ultima instanță²⁾.



¹⁾ Art. 14 l. c. ²⁾ Art. 20 l. c.

S'a tipărit la Carol Gorischek in Viena.



VERIFICAT