

THE FEATURES OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION AND ITS ROLE IN THE SOCIAL SYSTEM

Andrea Kajcsa

Assist., PhD, UMFST Tîrgu Mureş

Abstract: The role of the local public administration is, mainly, to solve public matters and to ensure, within this framework, the interests of local collectivities in accordance with the needs and demands expressed by the members of those collectivities, closely linked to the particularities that characterize each administrative-territorial unit. The New Administrative code of Romania, although not yet in force and thus producing no legal effects, creates however the perfect setting for reanalyzing certain fundamental scholarly aspects in the field of the regulations concerning local public administration.

Keywords: social system; law; local public administration, Administrative Code.

Administrația se regăsește pretutindeni, în întregul vieții sociale și în mai toate aspectele a ceea ce reprezintă pentru noi toți viața cotidiană, având potențialul de a fi sau deveni una dintre cele mai utile activități umane. Administrația publică în orice stat, indiferent de forma de organizare sau forma de guvernământ, reprezintă principala pârghie prin care se realizează valorile stabilite de către elementul politic, respectiv de materializare a politicilor publice. Administrația, având în vedere perioada de rapide transformări sociale ce caracterizează global umanitatea, trebuie să fie continuă, omniprezentă, promptă și energică. În orice compartiment al vieții sociale, procesul complex al administrării constă într-o activitate rațională și eficientă de utilizare a resurselor umane, materiale și financiare în scopul obținerii unor rezultate maxime cu eforturi minime.

Administrația publică reprezintă instrumentul necesar pentru atingerea anumitor deziderate, de realizare a unor valori, stabilite politic, și consacrate prin acte juridice¹. Administrația se înfățișează ca o activitate care îmbină o multitudine de mijloace în vederea obținerii unui rezultat. Cerințele colectivității umane ridică administrației o serie de probleme care impun rezolvare². Societatea impune, în prezent mai pregnant decât oricând poate în istoria umanității, un proces continuu de multiplicare și diversificare a sarcinilor administrației, care impune neconținut îmbunătățiri și perfecționări în structura și activitatea administrației, prin utilizarea unor metode și tehnici moderne. Sfera deosebit de întinsă a administrației publice³,

¹ Corneliu Manda, Cezar Corneliu Manda, „Administrația publică din România”, Editura Lumina Lex, București, 1999, pag. 13.

² Termenul de administrație derivă de la latinescul „administrare” care înseamnă a servi și este în legătură cu cuvântul „magister” care îl desemnează pe stăpân, căruia i se subordonează servitorul și pe care acesta trebuie să-l slujească.

³ După cum sublinia profesorul Tudor Drăganu, dacă controlul constituționalității legilor este o cale de siguranță chemată doar în cazuri extreme, ținând cont de faptul că cei mai mulți dintre cetățeni nu ajung nici măcar o dată în viață parte într-un proces în fața unei instanțe judecătorești, în complicatul drum al omului prin viața modernă, la fiecare pas și etapă apare aproape inevitabil un act administrativ. Tudor Drăganu, „Drept constituțional și instituții politice – tratat elementar”, vol. I, Editura „Lumina Lex”, București, 1998.

complexitatea și varietatea problemelor cu care se confruntă în permanență, determină folosirea unor mijloace cât mai complete și mai eficiente pentru a urmări și impulsiona realizarea sarcinilor acesteia.

Ca sistem de organizare, administrația publică cuprinde o multitudine de părți componente cu denumiri, cu atribuții, activități și sarcini diferite. Statul, termen care sugerează un „nucleu central”, în realitate este o rețea de organizații și instituții centrale și locale diverse, care se ocupă cu asigurarea ordinii sociale, politice și economice a unei colectivități determinate.

Administrația, desemnează atât forma de activitate pentru realizarea funcției executive cât și totalitatea organelor statului prin care se desfășoară această activitate. De aici, deducem că administrația poate desemna atât o activitate, cât și un organ sau sistem de organe, care înfăptuiesc această activitate, termenul având așadar cel 2 sensuri, primul material și cel de-al doilea organic.

Constituția din 1991 a consacrat organizarea și funcționarea autorităților publice centrale și locale. Distincția dintre administrația publică centrală și cea locală are la bază utilizarea mai multor criterii cumulative, criterii care au în vedere competența teritorială și materială a organelor ce compun administrația publică și natura interesului pe care îl promovează. Prin urmare, administrația publică centrală își exercită competența teritorială la nivelul întregului teritoriu național, iar cea locală doar la nivelul unităților administrativ-teritoriale în care au fost alese autoritățile respective. Însă, dacă privim dintr-o altă perspectivă, organele ce compun administrația publică centrală dispun fie de o competență materială generală, precum Guvernul, fie de una de domeniu, cum sunt ministerele, pe când autoritățile locale au o competență materială ce se circumscrie în jurul realizării interesului local.

Sensul literar al cuvântului „rol” are în vedere atribuția, sarcina, misiunea care îi revine cuiva în cadrul unei acțiuni, așadar în conturarea rolului administrației publice locale va trebui identificată misiunea, atribuția acesteia în cadrul structurii puterii de stat. Din analiza prevederilor constituționale în materie, putem deduce că misiunea administrației publice locale constă în a rezolva treburile publice și în a asigura interesele colectivităților locale⁴. Potrivit articolului 3, alineatul 1 din Legea nr. 215/2001, lege cadru a administrației publice locale, „*prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii.*” Deducem cu ușurință de aici rolul administrației publice locale, și anume acela de a soluționa și gestiona treburile publice la nivelul colectivităților locale. Rolul administrației publice locale, constă, așadar, în principal, în a rezolva treburile publice și a asigura, în acest cadru, interesele colectivităților locale, conform nevoilor și cerințelor exprimate de acestea, strâns legate de specificul unității administrativ – teritoriale de care ele aparțin.

Scopul administrației este cel de a realiza interesul public, prin utilizarea puterii publice. După cum s-a arătat în literatura juridică de specialitate, apelarea la deciziile unilaterale rămâne procedeul caracteristic și cel mai des uzitat al acțiunii administrației⁵. Asta deoarece urmărirea interesului general poate, și practica ne arată că acest lucru se și întâmplă adeseori, să contrazică interesul particular iar dacă administrația nu ar putea, prin utilizarea puterii publice, să impună interesul general, însăși rațiunea de a exista al acesteia ar deveni îndoielnică.

⁴ Corneliu Manda, Cezar Corneliu Manda, *op.cit.*, pag. 87.

⁵ Lucian Chiriac, „*Drept administrativ. Activitatea autorităților administrației publice*”, Editura Hamangiu, București, 2011, pag. 56 și urm.

Constituția României, revizuită⁶, cuprinde în capitolul V din titlul III, consacrat autorităților publice, dispozițiile constituționale și principiile fundamentale⁷ care stau la baza întregii administrații publice românești. Administrația publică este așadar reglementată prin cele două secțiuni ale capitolului V din Constituție, care determină, după cum s-a statuat în literatura de specialitate, cele două sfere cu regimuri diferite și anume, sfera administrației publice centrale de specialitate și sfera administrației publice locale⁸. În acest context, se impune să reamintim și dispozițiile art. 3, alin. (3) din Constituție care prevăd în mod expres că „*teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii*”.

Dispozițiile constituționale ale articolelor 120 - 123 pun în evidență existența a două componente: serviciile publice centrale deconcentrate la nivelul unităților administrativ-teritoriale și autoritățile administrative autonome ale comunelor, orașelor și județelor care constituie administrația publică locală. Cu alte cuvinte, Constituția României se limitează să precizeze care sunt autoritățile administrative autonome locale, autoritățile administrației publice pe care le regăsim la nivelul teritorial precum și principiile care se găsesc la baza raporturilor dintre acestea⁹. Desigur aici sunt avute în vedere consiliile locale, primarii de la nivelul comunelor și orașelor precum și consiliul județean, ca elemente componente ale sferei administrației publice locale.¹⁰

Analizând administrația publică locală din perspectiva legiuitorului organic, constatăm că acesta a înțeles să o exprime nu numai prin autorități administrative alese (consiliile locale, primarii și consiliul județean), ci și prin includerea comisiilor mixte formate din consilieri locali, funcționari publici și alți specialiști, a asociațiilor de dezvoltare intercomunitară, a administratorului public, a instituțiilor, serviciilor publice de interes local și a aparatului de specialitate a primarului¹¹ a funcționarilor publici¹² cât și a președintelui consiliului județean.

Administrația publică locală se fundamentează, organic, pe principiul autonomiei locale și al descentralizării serviciilor publice. Prin Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală¹³ s-a dat eficiență acestor două principii de bază pentru administrația publică locală. Ori de câte ori autonomia locală se exprimă cu adevărat, autoritățile administrative se înfățișează mai

⁶ Constituția României din anul 1991 a fost revizuită în anul 2003 prin Legea nr. 429/2003 și aprobată prin referendum național.

⁷ Administrația publică locală este reglementată prin dispozițiile constituționale ale articolelor 120 - 123, patru articole care prevăd principiile de bază (art. 120), autoritățile comunale și orașenești (art. 121), consiliul județean (122) și prefectul (123).

⁸ Ioan Vida, „*Procedura legislativă*”, Editura Crater, București, 1999, pag 192.

⁹ Antonie Iorgovan, „*Tratat de drept administrativ*”, vol II, Editura CH Beck, București, 2005, pag. 536.

¹⁰ Ioan Vida în lucrarea „*Puterea executivă și administrația publică*” denumește județele „*grupări teritoriale ale colectivităților locale de bază care se află la cel de al doilea nivel al administrației publice locale*”.

¹¹ Art. 61 din Legea nr. 215/2001 stabilește la alin. (3): „*Pentru punerea în aplicare a activităților date în competența sa prin actele normative prevăzute la alin. (2), primarul beneficiază de un aparat de specialitate, pe care îl conduce*”; art. 73 conform căruia consiliile locale și consiliul județean au dreptul de a înființa instituții și servicii publice de interes local, de a organiza servicii publice la nivelul comunei, orașului și județului, în principalele domenii de activitate, potrivit specificului și nevoilor locale, precum și aparatul de specialitate al primarului.

¹² Art. 116 și urm. din Legea nr. 215/2001 reglementează funcția publică de secretar a unității administrativ-teritoriale.

¹³ A se vedea art. 2 din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală: administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor autonomiei locale, al descentralizării serviciilor publice, eligibilității administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit .

puțin ca organe ale statului, care ar funcționa în cadrul unui sistem centralizat, ci se manifestă ca autorități locale autonome. Într-un sistem descentralizat, organele locale, în limitele unei unități administrativ-teritoriale, desfășoară o activitate de conducere, organizare, gospodărire a unor servicii către populație, însă independent, într-o oarecare măsură, de autoritățile care îndeplinesc pe plan național funcțiile statului, spre deosebire de sistemul centralizat, în care organele locale apar ca piese strict integrate în ansamblul organelor care formează aparatul de stat¹⁴.

Dar, chiar dacă vorbim de descentralizare, sau deconcentrare într-un stat, aceasta nu înseamnă că organele locale nu vor exercita și atribuții legate de funcția legislativă sau executivă a statului. De altfel, orice organ al statului, fie central, fie local, care execută legea, în sens larg, înseamnă că desfășoară o activitate executivă. Prin urmare, organele locale acționează nu numai în temeiul însărcinării primite prin lege, dar au și abilitatea de a emite, pe cale unilaterală, în domenii diferite, acte obligatorii, susceptibile de a fi puse în executare prin forța de constrângere a statului. Astfel de acte unilaterale și obligatorii pot privi stabilirea de impozite și taxe locale, numirea și eliberarea din funcție a membrilor consiliilor de administrație ale regiilor autonome și ale societăților comerciale cu capital integral de stat de interes local, participarea la realizarea măsurilor de protecție socială, asigurarea apărării ordinii publice, respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor¹⁵. Asemenea activități, autonome, nu se desfășoară însă de către organele locale în temeiul unei puteri originare, proprii, ci în virtutea competențelor impuse de o lege. Autoritățile locale, prin exercițiul acestor atribuții, participă defapt la înfăptuirea politicii generale a statului și nu gestionează doar simple interese locale.

Mai mult, autoritățile administrației publice locale sunt ținute, în activitatea lor legislativă, respectiv de emitere de acte administrative cu caracter normativ, de principiul legalității, consacrat legislative prin prevederile art. 2, alin. (1) din Legea 215/2001 a administrației publice locale, și reprezentând un principiu fundamental aflat la baza oricărei activități administrative. Principiul legalității impune ca autoritățile administrației publice locale, atât cele deliberative – cum este consiliul local – cât și cele executive – cum este primarul – să exercite doar acele competențe pe care legea le atribuie în mod expres. Principiul legalității actului administrativ implică așadar adoptarea sau emiterea acestuia în concordanță cu toate actele normative care au o forță normativă superioară, nefiind permisă instituirea unor reglementări contrare legii sau care adaugă la aceasta. Actele administrative normative (cum sunt hotărârile consiliului local) nu pot ieși din cadrul creat de lege, și trebuie să respecte principiul ierarhiei actelor normative.

Ca atare, oricât de largă ar fi autonomia de care se bucură autoritățile administrației publice locale, acestea se cuprind în structura de ansamblu a organelor statale, care, în totalitatea lor, sunt chemate să îndeplinească funcțiile fundamentale ale statului. Prin urmare, indiferent de poziția lor centrală sau locală, descentralizate sau nu, toate organele administrative concurează, într-o formă sau alta, central sau local, general sau specializat, la realizarea, prin acte obligatorii, a funcțiilor și a politicilor publice statale.

În contextul analizei noastre de ansamblu asupra administrației publice locale și a rolului acesteia, se impune menționarea proiectului, deocamdată, de Cod administrativ al României. Din analiza Tezelor prealabile ale proiectului Codului administrative, aprobate prin H.G. nr. 196/2016¹⁶, putem identifica cadrul general care a condus către realizarea necesității existenței

¹⁴ A se vedea Tudor Drăganu, „Drept constituțional și instituții politice - tratat elementar”, Editura "Lumina-Lex", București, 1998.

¹⁵ A se vedea art. 36 din Legea nr. 215/2001.

¹⁶ Monitorul Oficial nr. 237 din 31 martie 2016.

unui astfel de cod. Principalele disfuncționalități pe care le subliniază Tezele prealabile constau în: dispoziții legislative paralele în acte normative diferite, necorelări legislative, neclarități cu privire la tipul actelor juridice ale autorităților publice locale supuse controlului de legalitate al prefectului și emitenții acestora, răspunderea juridică aferentă adoptării/emiterii actelor administrative ș.a.

Pornind de la aceste premise, Codul Administrativ, în virtutea obiectului său de reglementare, și a pretenției generalizate în materie de coduri, are menirea de a stabili un regim juridic cadru, unitar, clar și coerent, inclusiv pentru administrația publică locală. Se arată în Tezele prealabile că acest proiect urmărește să asigure cadrul juridic necesar asigurării stabilității și, totodată, supleței și eficienței autorităților administrației publice atât de la nivel central, cât și de la nivel local, astfel încât acestea să răspundă principiilor bunei guvernări. Cu alte cuvinte, își propune să ofere administrației un instrument prin care să răspundă mai pertinent și mai eficient nevoilor tot mai complexe și schimbătoare ale societății.

Principalele soluții propuse prin proiectul Codului administrativ includ: asigurarea unei repartizări optime a competențelor, la nivelul palierelelor administrativ-teritoriale și în cadrul acestora avându-se în vedere ca funcția de prestare/furnizare de servicii publice să fie preponderent atributul administrației publice locale; în lumina prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale, se urmărește clarificarea rolurilor, competențelor și atribuțiilor la fiecare nivel administrativ-teritorial, cu respectarea principiilor descentralizării și subsidiarității (unificarea, cu eliminarea paralelismelor și a contradicțiilor, a reglementărilor referitoare la organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale, revizuirea procedurii de constituire a autorităților administrației publice locale, reglementarea răspunderii juridice pentru fundamentarea, elaborarea, adoptarea/emiterea actelor administrative, în sensul precizării exprese a răspunderii juridice atât a semnatarilor, cât și a contrasemnatarilor actelor administrative, crearea unui cadru juridic unitar aplicabil asociațiilor de dezvoltare intercomunitară).

Proiectul de Cod administrativ reglementează următoarele aspecte de interes în sfera administrației publice locale: regulile procesului de descentralizare, regimul general al autonomiei locale, organizarea administrativ-teritorială, autoritățile administrației publice locale (*constituire, rol, atribuții, funcționare, acte administrative*), secretarul unității administrativ-teritoriale (*numire, rol și atribuții*), administratorul public, inițiativa cetățenească, statutul și răspunderea aleșilor locali.

Proiectul de lege, adoptat de ambele camere ale Parlamentului României, a fost trimis spre promulgare Președintele României, care, în temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a sesizat Curtea constituțională a României cu privire la legea privind Codul administrativ al României. Rămâne de văzut care va fi soluția Curții Constituționale față de obiecțiile de neconstituționalitate cuprinse în sesizarea Președintelui României, multe dintre acestea vizând chiar reglementările Proiectului în sfera administrației publice locale.

BIBLIOGRAPHY

Lucian Chiriac, „*Drept administrativ. Activitatea autorităților administrației publice*”, Editura Hamangiu, București, 2011.

Tudor Drăganu, „*Drept constituțional și instituții politice – tratat elementar*”, vol. I, Editura „Lumina Lex”, București, 1998.

Antonie Iorgovan, „*Tratat de drept administrativ*”, vol II, Editura CH Beck, București, 2005.

Corneliu Manda, Cezar Corneliu Manda, „*Administrația publică din România*”, Editura Lumina Lex, București, 1999.

Ioan Vida, „*Procedura legislativă*”, Editura Crater, București, 1999.