

Eliza Adela VOICU
Facultatea de Drept și Științe Sociale,
Universitatea din Craiova

CONDITIONS, MEANS OF OPTIMISATION AND THE LIMITS OF LOCAL AUTONOMY

Theoretical
article

Keywords

Local communities
Local authorities
Competence
State

JEL Classification

H7, R5

Abstract

The principle of local autonomy, as right and capacity of local authorities to address and manage public issues, on behalf of and in the interests of the local communities they represent, requires meeting the following cumulative conditions: recognition of the legal personality of the local communities and the election of their administrative authorities. The author brings arguments relevant to point out that local authorities must have the power of self-regulation, contractual freedom and adequate financial resources. Local autonomy limits are imposed by the need to respect the character of the decentralised unitary State and are guaranteed through the administrative control exercised by the central power. The originality of this article lies in the fact that the analysis of the legal texts was done in correlation with how they have been applied by the courts, particular relevance being given by the decisions of the Constitutional Court of Romania.

Autonomia local , drept i capacitate

Analiza con inutului i sferei de aplicare a principiului autonomiei locale presupune sublinierea determin rilor legale ale acestuia, cuprinse în Legea nr. 215/2001 a administra iei publice locale.

Prin autonomie local se în elege, în viziunea legiuitorului român, “dreptul i capacitatea efectiv a autorit ilor administra iei publice locale de a solu iona i de a gestiona, în numele i în interesul colectivit ilor locale pe care le reprezint , treburile publice, în condi iile legii” (art. 3 alin. 1 din Legea nr.215/2001). Colectivitatea local înglobeaz totalitatea locuitorilor din unitatea administrativ-teritorial (art. 3 alin. 4 din Legea nr.215/2001), precizare pe care legiuitorul a considerat-o necesar în în elegerea mecanismelor de exercitare a dreptului la autonomie local .

În fapt, dreptul la autonomie local apar ine colectivit ii locale, îns , neputând fi exercitat de aceasta în mod direct, se exercit prin reprezentan i, care sunt autorit ile administra iei publice locale (Drago , 2001). De altfel, legea prevede expres c dreptul la autonomie local se exercit de consiliile locale i primari, precum i de consiliile jude ene i pre edin ii acestora, ca autorit i ale administra iei publice locale alese prin vot universal, egal, direct, secret i liber exprimat (art. 3 alin. 2 din Legea nr.215/2001), în numele i interesul colectivit ii locale (Popescu, 1999, p. 45). De asemenea, o alt precizare expres a legii este c aceste dispozi ii “nu aduc atingere posibilit ii de a recurge la consultarea locuitorilor prin referendum sau prin orice alt form de participare direct a cet enilor la treburile publice” (art. 3 alin. 3 din Legea nr.215/2001). Aceast men iune expres a legii organice face trimitere la mijloacele democra iei semi-directe, respectiv referendumul local, reglementat de Legea nr.3/2000.

Din prevederile art. 3 alin. 1 din Legea nr. 215/2001 rezult dou accep iuni ale termenului de “autonomie local ”. Pe de o parte, autonomia local este un drept pe care autorit ile publice locale îl exercit în raport cu alte autorit i publice, care trebuie s -l respecte i s se ab in de la a-i aduce atingere prin norme juridice inferioare legii, dar i în raport cu colectivitatea local , care nu se poate auto-guverna sub forma democra iei directe, ci trebuie s accepte principiul democra iei reprezentative i mijloacele democra iei semi-directe. Pe de alt parte, autonomia local rezid în capacitatea autorit ilor administra iei publice locale de a gestiona treburile publice locale.

Art. 4 alin. 2 din Legea nr. 215/2001 prevede c : “Autonomia local prive te organizarea, func ionarea, competen ele i atribu iile, precum i gestionarea resurselor care, potrivit legii, apar in comunei, ora ului, municipiului sau jude ului, dup caz”. Din aceste

prevederi legale rezult o tripl determinare a autonomiei locale: organizatoric , func ional i gestionar , condi ii care trebuie întrunite cumulative pentru a fi în prezen a autonomiei locale.

Din punct de vedere organizatoric, autonomia local semnific “capacitatea de autoorganizare a autorit ilor administra iei publice locale” (Popa, 1999, p. 45), tradus prin alegerea acestora de c tre popula ia cu drept de vot care domiciliaz în unitatea administrativ-teritorial , în posibilitatea recunoscut de lege consiliilor locale de a adopta statutul localit ii, organigramele i num rul de personal, în organizarea serviciilor publice locale i în posibilitatea de înfiin are a unor persoane juridice de drept public.

Sub aspect func ional, autonomia local reprezint competen a consiliilor locale i a primarilor de a solu iona problemele de interes local, f r interven ia altor autorit i (art. 23 alin. 2 din Legea nr.215/2001), în literatura juridic elemental func ional consacându-se sub denumirea de “principiul plenitudinii de competen ” (Popa, 1999, p. 46).

Un al treilea aspect al autonomiei locale – cel gestionar – vizeaz competen a autorit ilor locale care decurge din statutul unit ilor administrativ- teritoriale de “persoane juridice de drept public, cu capacitate juridic deplin i patrimoniu propriu” (art. 21 alin. 1 din Legea nr.215/2001).

O alt men iune expres a legii organice este aceea c “Autonomia local este numai administrativ i financiar , fiind exercitat pe baza i în limitele prev zute de lege” (art. 4 alin. 1 din Legea nr. 215/2001). De remarcat nevoia pe care a sim it-o legiuitorul de a sublinia expres c autonomia local este un principiu de natur administrativ i financiar , excluzând astfel orice conota ie politic a acestui termen (autonomie politic).

Condi iile autonomiei locale

Pentru a fi în prezen a unei reale autonomii locale a colectivit ilor teritoriale se cere întrunirea unor condi ii cumulative: recunoa terea personalit ii juridice a colectivit ilor locale i alegerea autorit ilor administrative care le conduc.

Personalitatea juridic a colectivit ilor locale

Dup cum am mai subliniat anterior, unit ile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridic deplin i patrimoniu propriu, îns nu au o voin proprie, distinct de cea exprimat de organele care le conduc (Rousset&Rousset, 2004, p. 144). Acestea sunt subiecte juridice de drept fiscal, titulare ale codului de înregistrare fiscal i ale conturilor deschise la unit ile teritoriale de trezorerie, precum i la unit ile bancare. De

asemenea, unitile administrativ-teritoriale sunt titularile drepturilor și obligațiilor ce decurg din contractele privind administrarea bunurilor care apar în domeniul public și privat în care acestea sunt parte, precum și din raporturile cu alte persoane fizice sau juridice, în condițiile legii (art. 21 alin.1 din Legea nr.215/2001).

În justiție, unitile administrativ-teritoriale sunt reprezentate, după caz, de primarul sau de președintele consiliului județean. Primarul, respectiv președintele consiliului județean, poate împuternici o persoană cu studii superioare juridice de lungă durată din cadrul aparatului de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean, sau un avocat care să reprezinte interesele unitii administrativ-teritoriale, precum și ale autorităților administrației publice locale respective, în justiție. Unitatea administrativ-teritorială are dreptul să beneficieze de acoperirea cheltuielilor de judecată stabilite în baza hotărârii instanței de judecată, inclusiv în situația în care reprezentarea în justiție este asigurată de un consilier juridic din aparatul de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean. Despre măsurile primite de unitile administrativ-teritoriale în urma hotărârilor pronunțate de instanțele de judecată se constituie în venituri la bugetele locale. Despre măsurile pe care trebuie să le ia unitatea administrativ-teritorială în urma hotărârilor pronunțate de instanțele de judecată și măsurile definitive sunt asigurate de la bugetul local (art. 21 alin. 5 din Legea nr. 215/2001).

Dacă putem observa ceva, în lumina tuturor considerentelor care au stat la baza instituirii principiului autonomiei locale în organizarea administrației publice, este importantă practic să recunoașterii statutului de persoană juridică a unitilor administrativ-teritoriale, ceea ce ea explică foarte bine permanența și generalitatea pe care le implică interesele colective. În general, personalitatea ființelor umane, privite individual ori în cadrul unui colectiv, reclamă o anumită reglementare, care presupune intervenția statului, acceptată în prezent fără a mai fi considerată un atentat la libertate și, mai degrabă, o garanție a libertății moderne. Cele două mari teorii, a ființei și a realității persoanei juridice (Dănișor, Dogaru & Dănișor, 2006, pp. 291-293; Popa, Dogaru & Dănișor, 2002, pp. 364-366), care încearcă să explice conceptul analizat, se întâlnesc până la urmă să recunoască necesitatea acestuia, dar prezintă divergențe cu privire la rolul atribuit puterilor publice. Teoria ființei admite o masivă intervenție a statului, care atribuie personalitatea juridică și îi stabilește limitele, în mod suveran deoarece persoana juridică, spre deosebire de persoana fizică, are numai drepturile pe care legea îi le recunoaște (Terré & Fenouillet, 1996, p. 198), iar teoria realității nu admite decât o intervenție moderată a statului în această materie deoarece

existența persoanei juridice, prin manifestarea voinței autonome a colectivității, distinct de cea a indivizilor care o compun, devine o adevărată *realitate socială juridică* (Negulescu, 1925, p. 260).

Experiența relațiilor sociale și juridice a dovedit că individul membru într-o colectivitate este mai puternic decât individul izolat, iar grupurile omenești constituie forțe reale. Fie că este vorba de persoane fizice ori de persoane juridice, recunoașterea calității de subiect de drept distinct este o operațiune care decurge din intervenția puterii publice în sistemul juridic. Persoana juridică a fost asociată, de regulă, cu voința unui grup de oameni, teoria colectivului fiind chiar subiectivă în multe vremuri în doctrina noastră, mai ales înainte de 1990, pentru a explica acest noțiune (Beleiu, 1982, pp. 431-442; Stătescu, 1970, pp. 381-388). În timp, atribuirea personalității juridice de către sistemul juridic nu a mai necesitat existența unei pluralități de asociații (situația societății comerciale cu răspundere limitată cu unic asociat este un exemplu).

Pe parcursul analizei consacrate autonomiei locale am vorbit și vom mai sublinia calitatea acestora de persoane juridice și de subiecte de drept distincte. Nu trebuie să uităm că la baza constituirii acestora stă populația reunită prin comunitate de interese și tradiții (art. 2 alin. 1 din O.G. nr. 53/2002 privind Statutul-cadru al unitilor administrativ-teritoriale), ceea ce această colectivitate este alcătuită, la urma urmei, din persoane fizice și că la originea acestor colectivități stă, prin ipoteză, o manifestare de voință a individului, care primește de o manieră sau alta acordul societății. Vom reveni aici, așa cum este în cazul persoanei fizice, persoana juridică este întâlnită nu doar în dreptul civil, dar și în alte ramuri ale dreptului, cum este cazul situației analizate, respectiv în dreptul constituțional și în dreptul administrativ. Nu trebuie să uităm nici că dreptul civil deține monopolul asupra conceptului de persoană juridică, a adăuga toate normele dreptului civil, referitoare la persoana juridică, ca norme de drept comun, se aplică, prin analogie, acolo unde este cazul, și unitilor administrativ-teritoriale. Nu putem trece cu vederea nici faptul că, după ce mult timp s-a considerat că răspunderea penală revine exclusiv persoanei fizice, astăzi legea penală pedepsește și persoana juridică, fără ca acest lucru să mai mire pe cineva (Chiriță & Streteanu, 2006; Diaconescu, 2005). Toate acestea nu fac decât să demonstreze importanța și necesitatea recunoașterii statutului de persoană juridică a unitilor administrativ-teritoriale.

Alegerea organelor de conducere ale colectivităților locale

Pentru a asigura o relativă autonomie față de puterea centrală, metoda cea mai eficientă este

în mod cert alegerea prin vot universal direct a organelor deliberative și executive care administrează aceste comunități (Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrative locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleilor locali). Mai pot fi utilizate uneori și alte procedee, în mod evident mai puțin eficiente, cum ar fi alegerea prin vot indirect (vicepreședinții Consiliilor județene și viceprimarii) sau desemnarea unor membri de drept.

Pentru a fi în prezența unei reale autonomii locale, condiția alegerii autorităților administrative locale nu este suficientă, fiind necesar să fie dublat de caracterul politic al procesului electiv (Auby, 2006, p. 99; Dănilor, 2007, p. 119; Gîrleanu, 2011, p. 85). Pentru ca alegerile locale să îmbrace un caracter politic și nu doar simplu caracter administrativ, toate principiile constituționale privind universalitatea, egalitatea, caracterul secret și liber exprimat al votului, precum și cele privind pluralismul politic trebuie aplicate și alegerilor locale. Într-o decizie a Curții Constituționale a României s-a subliniat că: „Prevederea regulamentară (care) deplasează calitatea de titular al dreptului la informație de la Camera și comisiile parlamentare la senator, deși constituie un aspect al controlului parlamentar care nu poate fi conceput ca un atribut personal al senatorului. O asemenea soluție este contrară autonomiei administrative și pluralismului politic pe plan local, întrucât ar putea fi exercitată cu referire la aspecte confidențiale, privind procesul de elaborare a unei decizii, precum și în dauna opoziției politice pe plan local, dacă aceasta este diferită de aceea a partidului din care face parte senatorul” (Decizia CC nr. 46/1994). Consecința caracterului politic al alegerilor locale este că doar cetățenii pot participa la acestea. Integrarea României în Uniunea Europeană a atras după sine, ca principal efect al instituirii cetățeniei europene, posibilitatea participării la alegerile locale nu doar a celor care dețin cetățenia statului în care se desfășoară, ci și a celor care au reședința stabilită în acel stat. Modalitățile de exercitare a acestui drept au fost stabilite încă din anul 1994 prin Directiva 94/80/CE adoptată de către Consiliu, „concepută în mod esențial pentru eliminarea cerinței referitoare la cetățenie care era aplicată în majoritatea statelor membre pentru scrutinurile electorale locale, incompatibilă cu filosofia și rațiunea de a fi a UE” (Manda & Nicolescu, 2013, p. 25) și în scopul eliminării condiției de cetățenie națională, „ca potențial element de discriminare, manifestat în sfera drepturilor politice” (Manda & Nicolescu, 2013, p. 25).

În România, organizarea și desfășurarea alegerilor autorităților administrative locale

sunt reglementate de dispozițiile Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrative publice locale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, reglementare organică dezvoltată și detaliată principiul eligibilității prevăzut de art. 2 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată. O.U.G. nr. 20/2008a introdus unele modificări privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru autoritățile administrative publice locale, în sensul că autoritățile deliberative (consiliile locale, consiliile județene, Consiliul General al municipiului București) se aleg pe circumscripții electorale prin vot exprimat pe baza reprezentării proporționale, în cadrul unui scrutin de listă, în timp ce, autoritățile executive (primarii municipiilor și orașelor, precum și președinții consiliilor județene) sunt alese pe circumscripții electorale prin vot exprimat pe baza scrutinului uninominal. În ceea ce-i privește pe cetățenii europeni, rezidenți în statul în care se organizează alegeri, pentru a participa la alegerile municipale, aceștia trebuie să fie înscrși în listele electorale din statul membru de reședință dacă au solicitat acest drept, România adoptând un sistem mai favorabil față de prevederile Directivei 94/80/CE, de înscriere automată în registrul electoral, fără a fi nevoie ca rezidenții să formuleze în acest sens, o cerere de înscriere, într-un anumit termen legal. Cunoașterea și înțelegerea acestor prevederi legale ar înlătura și „frica” de comunitățile locale în contextul regionalizării, care este transformată dintr-o problemă politică într-una etnică, prin prisma faptului că „teritoriul care este sursa conflictului poate fi oricum utilizat liber de orice cetățean al Uniunii Europene, care își poate stabili liber domiciliul acolo și care se bucură chiar de drepturile politice la nivel local în funcție de acesta, și nu de cetățenia statului membru” (Dănilor, 2013, p. 166).

În ceea ce privește dreptul de a fi aleși, deoarece Legea nr. 215/2001 statuează explicit faptul că primarul este și reprezentant al statului, acționând în numele acestuia în anumite domenii, legiuitorul organic român, aplicând toate restricțiile pe care le permite Directiva 94/80/CE, a optat pentru ocuparea acestor funcții executive exclusiv de către resortisanii statului, cetățenii UE - rezidenți putând fi aleși doar în funcția de consilier local și consilier județean (art. 4¹ alin. (2) din Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrative publice locale, republicată, cu modificările și completările ulterioare).

O altă problemă pe care a sesizat-o Curtea Constituțională este că organizarea alegerilor locale și a celor parlamentare din anul 2012 la aceeași dată din rațiuni care vizau reducerea cheltuielilor bugetare, impuse de criza economică, și suportarea acestora din același buget - cel de stat, a fost de natură să încalce dreptul de a fi ales, prevăzut de art. 37 din Constituție (Decizia CC nr. 51 din 25

ianuarie 2012). Motivul admitterii excepției de neconstituționalitate este acela că, dacă un candidat care nu a câștigat un mandat de ales local (primar sau președintele de consiliu județean), dorește să participe la alegerile naționale pentru un mandat de parlamentar (deputat sau senator), acest lucru este imposibil dacă alegerile locale și cele parlamentare se desfășoară la aceeași dată (Putinei, 2012).

Mijloacele de optimizare a autonomiei locale

Mijloacele juridice prin care se realizează autonomia locală, pentru punerea în practică a transferului de competențe operat prin intermediul descentralizării de la administrația centrală la cea locală sunt existența unei puteri de reglementare proprie a autorităților locale, libertatea contractuală și resursele financiare ale acestora (Dănilor, 2007, pp. 120-121; Gîrleanu, 2011, p. 86). În lipsa unor instrumente corespunzătoare și suficiente, atât juridice cât și financiare, nu se poate garanta autorităților locale o reală autonomie de decizie.

Puterea de reglementare proprie a autorităților locale

Principalul mijloc de efectivizare a autonomiei locale constă în acordarea autorităților locale a unei puteri de reglementare proprii, „legislativ în formă, dar executiv în conținut” (Groves & Lee, 2007, p. 135). Obiectivul acordării acestei puteri de reglementare constă doar în organizarea aplicării legii în unitatea administrativ-teritorială, „neputând semnifica o divizare a puterii legislative și nici o divizare a puterii de reglementare a executivului” (Dănilor, 2007, p. 105). Principiul liberei administrări nu încalcă caracterul unitar al ordinii juridice întrucât puterea de reglementare a autorităților administrative publice locale le este conferită de legiuitor (Curtea de Apel Constanța, Secția Contencios Administrativ și Fiscal, Decizia nr. 84/CM/10.03.2009), într-un mod explicit sau implicit. Pe de altă parte, după cum subliniază Dănilor (2007), puterea de reglementare a autorităților locale implică doar luarea unor „măsură cu caracter general și impersonal subsecvente legii și actelor de organizare a executării acesteia emise de administrația centrală”, iar întinderea acestei puteri „poate varia în funcție de gradul de precizie al legii de abilitare și de intervenția eventuală a puterii de reglementare a administrației centrale” (Dănilor, 2007, p. 105).

Cu privire la puterea de reglementare transmisă autorităților locale, este utilă distincția pe care doctrina și jurisprudența franceză o face între competențele legislative, care vizează activitatea legislativă primară, și competențele executive, care vizează adoptarea regulilor secundare (Benoit, 2009, p. 64). De asemenea, în contextul statelor federale, se vorbește despre executare administrativă, care privește punerea în aplicare a

legilor, și executare legislativă, care privește activitatea legislativă a statelor federate ori a cantoanelor – în cazul Elveției (Benoit, 2009, p. 63).

În statul unitar descentralizat sunt posibile mai multe variante. Într-o primă variantă, dacă autoritățile locale sunt investite expres cu puterea de a reglementa anumite domenii (competențe exclusive), atunci această putere poate fi exercitată fără rezerve și fără vreă intruziune din partea administrației centrale asupra acestor domenii. În consecință, orice act emis în vederea executării legii de către autoritățile centrale cu încălcarea sferei de aplicabilitate a competențelor exclusive stabilește de lege în beneficiul autorităților locale are caracter ilegal. Puterea de reglementare a statului nu poate interveni decât în problemele cu caracter „național”, autoritățile locale având libertatea de a reglementa orice problemă de interes local prin exercitarea propriei puteri de reglementare, care este, în esență, o putere de punere în aplicare a legii (Bacoyannis, 1999, p. 109). Într-o altă variantă, dacă legea-cadru a administrației publice locale prevede, într-o manieră generală, că administrația centrală poate fixa modalitățile de exercitare a puterii de reglementare a autorităților locale, atunci aceasta din urmă îmbracă un caracter rezidual, „trebuind să se conformeze actelor de organizare a executării legii emise de autoritățile administrative centrale” (Dănilor, 2007, p. 105). Ultima variantă este aceea în care legiuitorul a omis să prevadă expres puterea de reglementare atât a organelor administrative centrale, cât și a autorităților administrative locale, consecința directă a acestei omisiuni fiind aceea a intervenției unei puteri de reglementare „spontane” a organelor administrative locale atunci când adoptarea unor acte cu valoare normativă devine absolut necesară (Dănilor, 2007, p. 105). De remarcat faptul că, într-o astfel de variantă, această putere de reglementare a autorităților locale are caracter subsidiar în raport cu cea a administrației centrale, care poate oricând emite acte de organizare a executării legii obligatorii pentru administrațiile locale, cu condiția de a nu se crea noi obligații în sarcina colectivităților locale.

O altă consecință a primei variante, pe care o regăsim în România, este aceea că orice act emis în vederea executării legii de către autoritățile locale cu încălcarea sferei de aplicabilitate a competențelor exclusive exercitate de autoritățile administrative centrale are caracter ilegal: “nu se poate accepta că nerespectându-se principiul constituțional al ierarhiei actelor normative, printr-o hotărâre a consiliului județean să se înlăture aplicarea unei dispoziții legale exprimate cuprinse într-o hotărâre de guvern” (Tribunalul Mureș, Sentința civilă nr. 2551/09.11.2006, pronunțată în dos. nr. 1160/102/2006). De asemenea, în practica judiciară s-a subliniat faptul că “stabilirea prin

hot r ărea adoptat a unor probleme de interes na ional reprezint un amestec al autorit ii deliberative în exercitarea unor atribu ii exclusive ce-i revin Pre edintelui României , dar i o nesocotire a principiului separa iei i echilibrului puterilor” (Tribunalul Buz u, Sec ia Comercial i Contencios Administrativ, Sentin a nr. 4552 din 29 iulie 2011).

Libertatea contractual

Un al doilea mijloc juridic de realizare a autonomiei este libertatea contractual de care trebuie s se bucure autorit ile administra iei locale. Într-o accep iune general , libertatea contractual rezid într-o „posibilitate abstract circumscris de cadrul legal de care dispune persoana, fizic i juridic , pe de o parte de a contracta, adic de a se angaja într-o rela ie contractual prin crearea raportului contractual, contractul, i stabilirea con inutului efectiv al acestui raport, iar pe de alt parte de a nu contracta, adic de a refuza a se angaja într-un raport contractual determinat” (Gîrle teanu, 2011, p. 87). În accep iunea dat de Curtea Constitu ional a României, „libertatea contractual este posibilitatea recunoscut oric rui subiect dedrept de a încheia un contract, în în elesul de mutuu consensus, de produs al manifest rii sale de voin convergent cu a celeilalte sau celorlalte p ri, de a stabili con inutul acestuia i de a-i determina obiectul, dobândind drepturi i asumându- i obliga ii a c ror respectare este obligatorie pentru p rile contractuale” (Decizia CC nr. 365/2005). Libertatea contractual a colectivit ilor locale de a se constitui ca p ri în raporturi juridice de natur contractual se impune legiuitorului, care nu poate limita excesiv capacitatea autorit ilor locale de a contracta liber, având în vedere c aceasta le este recunoscut chiar de lege. Conform art. 21 alin. 1, partea final , din Legea nr. 215/2001: „Unit ile administrativ-teritoriale sunt titulare ale drepturilor i obliga iilor ce decurg din contractele privind administrarea bunurilor care apar in domeniului public i privat în care acestea sunt parte, precum i din raporturile cu alte persoane fizice sau juridice, în condi iile legii”.

Resursele financiare ale colectivit ilor teritoriale

Privit ca garan ie, dar în acela i timp i ca mijloc de efectivizare a autonomiei locale este i punerea la dispozi ia autorit ilor locale a mijloacelor financiare suficiente „care s le permit exercitarea plentar a competen elor lor”, precum i dreptul de gestionare utilizarea acestor resurse. Legiuitorul determin sursele i întinderea resurselor colectivit ilor locale, indiferent dac acestea provin din bugetul central sau se constituie din resurse proprii ale colectivit ilor locale. Conform art. 27 din Legea nr. 215/2001, „în scopul

asigur rii autonomiei locale, autorit ile administra iei publice locale au dreptul s instituie i s perceap impozite i taxe locale, s elaboreze i s aprobe bugetele locale ale comunelor, ora elor, municipiilor i jude elor, în condi iile legii”. F r îndoial , instituirea impozitelor i taxelor locale este supus respect rii limitelor i condi iilor legii. De asemenea, puterea fiscal a legiuitorului nu trebuie s aduc atingere resurselor colectivit ilor locale prin punerea în sarcina administra iilor locale a unor cheltuieli obligatorii, act care poate fi apreciat ca fiind „o înc lcare a principiului liberei administr ri, c ci r pe te acestora posibilitatea financiar de a gestiona autonom problemele de interes local” (D ni or, 2007, p. 106).

În scopul asigur rii autonomiei financiare, adic a capacit ii financiare de sus inere a autonomiei administrative, legiuitorul trebuie s redistribuie veniturile publice astfel încât partea care revine administra iilor locale din impozitele i taxele de orice natur încasate direct de c tre ele, în condi iile legii, s reprezinte o parte important din ansamblul resurselor proprii. Pe de alt parte, în procesul dereglementare a mecanismelor de constituire a mijloacelor financiare de care dispun colectivit ile locale, statul trebuie “s asigure egalitatea de anse a unit ilor administrativ-teritoriale în ceea ce prive te constituirea resurselor proprii” (D ni or, 2011, p. 18).

Domeniul autonomiei colectivit ilor teritoriale

În virtutea competen elor transferate de legiuitorul organic, colectivit ile locale au un domeniu propriu de competen care trebuie s fie protejat atât în raport cu autorit ile centrale ale statului, cât i în raport cu alte persoane juridice de drept public.

Legiuitorul organic este acela care stabile te domeniul de competen al colectivit ilor locale, Constitu ia rezumându-se, în statul unitar decentralizat, spre deosebire de statul federal sau chiar de statul regionalizat, la a enumera principiile de organizare i func ionare a administra iei publice locale, printre care i cel al autonomiei, precum i la a preciza care sunt colectivit ile teritoriale care beneficiaz de el, precum i organele prin intermediul c rora este pus în practic acest principiu, c zând în sarcina legii organice determinarea efectiv a reparti iei competen elor între autorit ile centrale i cele locale. Astfel, art. 4 alin. 2 din Legea nr. 215/2001 prevede: „Autonomia local prive te organizarea, func ionarea, *competen ele i atribu iile* (n.n.), precum i gestionarea resurselor care, potrivit legii, apar in comunei, ora ului, municipiului sau jude ului, dup caz”. De asemenea, art. 8 din Legea nr. 215/2001 precizeaz etapele în care se realizeaz transferul de competen e, iar competen ele exclusive, cele partajate i cele

delegate sunt enumerate de Legea cadru a descentralizării nr. 195/2006. Acest lucru se justifică prin faptul că descentralizarea nu presupune puterea de autoorganizare, iar pentru a permite o reală autonomie colectivităților locale, competențele transmise de legiuitor autorităților locale trebuie să fie efective. Competențele de apreciere a caracterului efectiv al competențelor transmise aparține Curții Constituționale. În lipsa unui criteriu ferm de a distinge între diferite situații juridice, s-a apreciat că doar în cazul în care o materie scapă în mod manifest competenței statului, datorită naturii ei, atunci ea ar putea fi revendicată de colectivitățile locale în fața judecătorului constituțional (Favoreu, Gaia & Ghevontian, 2001, p. 422). În sprijinul acestor idei vin și dispozițiile art. 5 alin. 2 din Legea nr. 215/2001, care „conferă autorităților administrației publice locale dreptul ca, în limitele legii, să ia inițiative în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date în mod expres în competența altor autorități publice”, precum și cele ale art. 28 din Legea nr. 195/2006, conform căreia „Autoritățile administrației publice locale exercită și alte competențe, potrivit legii”.

Un alt doilea aspect legat de protejarea domeniului autonomiei locale privește protecția față de alte persoane juridice de drept public. În primul rând, legiuitorul nu poate institui o tutelă administrativă sau financiară a unei comunități teritoriale asupra alteia. Astfel, de exemplu, între consiliile comunale sau orașene și consiliile județene nu există o relație de subordonare ierarhică, raporturile dintre ele fiind bazate pe principiul cooperării. Orice stabilire, prin lege, a unei relații de subordonare între diferite autorități locale constituie o încălcare a constituției. În fine, legiuitorul nu poate opera un transfer al competențelor de la o colectivitate teritorială la alta decât în măsura în care prin acest transfer nu lipsește o comunitate teritorială de esențialul atribuțiilor sale (Favoreu et al., 2001, pp. 422-423).

Limitele autonomiei locale: apărarea caracterului unitar al statului

Autonomia locală nu poate fi absolută, limitele fiind impuse de necesitatea de a respecta caracterul de stat unitar descentralizat statuat de art. 1 alin. 1 și art. 120 alin. 1 din Constituție și asigurate prin controlul administrativ exercitat de către puterea centrală.

Caracterul unitar al statului este asigurat prin respectarea a trei principii: indivizibilitatea suveranității, indivizibilitatea teritoriului și indivizibilitatea poporului la care, ulterior, profesorul Dan Claudiu Dănilor a adăugat și indivizibilitatea corpului electoral (Dănilor, 2009, p. 30). Toate aceste principii garantează indivizibilitatea statului, fixând limitele autonomiei

locale, care trebuie să rămână doar administrativă. După irea frontierelor autonomiei locale prin încălcarea acestor principii ar putea avea drept efect schimbarea formei de stat, prin transformarea statului în unul regionalizat sau chiar în unul federal (Dănilor, 2007, p. 107).

Într-îndoiul, ca în cazul oricărui drept, limitele autonomiei publice locale sunt impuse prin lege, adică „printr-o reglementare de rang constituțional sau organic, nicidecum printr-o ordonanță de urgență a Guvernului” (Decizia CC nr. 1105 din 21 septembrie 2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 63/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, precum și pentru stabilirea unor măsuri financiare). Spre exemplu, în practica judiciară s-a subliniat faptul că „autonomia publică locală nu este totală, stabilirea drepturilor salariale ale personalului din cadrul consiliilor locale nefiind un drept discreționar al primarului sau consiliului local, ci se face în condițiile și în limitele stabilite de către legiuitor” (Curtea de Apel Constanța, Secția Contencios Administrativ și Fiscal, Decizia nr. 84/CM/10.03.2009) și că „principiul autonomiei locale nu exclude, ci impune obligația autorităților administrației publice locale de a respecta legile cu caracter general, aplicabile pe întreg teritoriul țării, în interesul comunităților locale, interese care, în acest domeniu, al protecției plantelor și carantinei fitosanitare, nu pot fi în contradicție cu interesele naționale” (Curtea de Apel Iași, Secția Contencios Administrativ- Fiscal, Decizia nr. 81/CA din 11.02.2008).

Într-o decizie din anul 2001, Curtea Constituțională a reînviat dispozițiile art. 120 din Constituție „se referă la principiul autonomiei locale în cadrul organizării administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale, iar nu la existența unei autonomii de decizie în afara cadrului legal, care este general obligatoriu” (Decizia CC nr. 136/2001 privind excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 40 din Legea nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor). Ulterior, aceeași instanță a precizat că „principiul autonomiei locale nu exclude obligația autorităților administrației publice locale de a respecta legile cu caracter general, aplicabile pe întreg teritoriul țării, recunoscând existența unor interese locale specifice, distincte, dar care nu sunt în contradicție cu interesele naționale” (Decizia CC nr. 127 din 3 februarie 2009 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1-19 din Legea nr. 550/2002 privind vânzarea spațiilor comerciale proprietate privată a statului și a celor de prestări de servicii, aflate în administrarea consiliilor județene sau a consiliilor locale, precum și a celor aflate în patrimoniul regiilor autonome de interes local).

Indivizibilitatea suveranității

Caracterul indivizibil al suveranității este statuat de art. 2 alin. 2 din Constituție decurgând din faptul că aceasta „rezidă în colectivitatea statală privită global, fără a se ține cont de diversitatea aspirațiilor locale” (D. Nișor, 2011, p. 23). Rezultă că în procesul transferului de competențe și în exercitarea competențelor proprii, autoritățile locale trebuie să respecte prerogativele autorităților centrale ale statului.

Puterea normativă a statului este o putere primară, în timp ce puterea normativă a autorităților locale este una derivată. Unicitatea ordinii juridice a statului nu este încalcată de pluralismul juridic pe care îl presupune autonomia prin existența simultană a unor „reguli de drept diferite aplicabile la situații identice” (Arnaud, 1993, p. 102), reguli care nu pot avea decât caracter administrativ. Deciziile administrative adoptate la nivel local, chiar dacă au caracter normativ, ca efect al atribuirii prin lege, exprimă voința generală, nu voința comunităților locale. Potrivit lui Luchaire (1982), „o colectivitate teritorială se administrează, ea nu se guvernează” (Luchaire, 1982, p. 1543), transmiterea către autoritățile locale a puterii legislative fiind exclusivă.

Pe de altă parte, colectivitățile teritoriale nu au calitatea de subiecți de drept internațional public, neputând să întrețină relații cu alte colectivități teritoriale străine decât în interiorul cadrului stabilit de legiuitor (art. 15 din Legea nr. 215/2001), statul deținând monopolul conducerii relațiilor internaționale.

Mijlocul prin care se exercită controlul statului asupra modului de exercitare a competențelor autorităților locale este instituția tutelei administrative prin intermediul căreia organele centrale sau reprezentantul acestora în teritoriu (prefectul) exercită controlul asupra legalității deciziilor luate de organele colectivităților decentralizate.

Indivizibilitatea teritoriului

Indivizibilitatea teritoriului presupune faptul că acesta nu poate fi împărțit decât sub aspectul organizării administrativ-teritoriale, nu și la nivelul ordinii juridice (D. Nișor, 2007, p. 108; Gîrlețeanu, 2011, p. 93): «Subdiviziunile teritoriale nu aduc atingere caracterului unitar al statului, deci centralizării sale politice, chiar dacă autonomia acestora (colectivităților teritoriale locale) se află la limita „regionalismului!”» (Deleanu, 2006, p. 184). Cu alte cuvinte, autonomia nu poate fi decât administrativă, nu și teritorială (Gicquel, 1995, p. 63; Popescu, 1999, p. 20).

Indivizibilitatea teritoriului implică și caracterul inalienabil al acestuia în sensul că „nici o parte a teritoriului nu poate fi transferată, sub nici o formă, sub suveranitatea unui alt stat” (D. Nișor, 2007, p. 124), precum și imposibilitatea de

secesiune a unei părți din teritoriul statului prin voința colectivităților locale.

Indivizibilitatea poporului

Unitatea poporului, ca fundament al unității statului, coroborat cu principiul egalității în drepturi, impune „unitatea ordinii juridice în raport de persoanele pe care le vizează” (D. Nișor, 2008, p. 37) și care trebuie să se bucure de același tratament, indiferent de criteriile cum ar fi rasa, naționalitatea, originea etnică, limba, religia, sexul, opinia, apartenența politică, averea sau originea socială etc.

Poporul este compus din punct de vedere juridic din cetățeni, orice divizare a poporului în minorități etnice, sexuale, culturale etc. ori în raport de alte criterii de natură celor enumerate mai sus, având relevanță doar din punct de vedere sociologic și neputând produce nici o consecință juridică. Suveranitatea nu poate fi exercitată decât de cetățeni, direct sau prin reprezentanți, și nu de grupuri, aceasta fiind logica dispozițiilor art. 4 din Constituție care arată că nici un grup nu poate exercita suveranitatea în nume propriu (D. Nișor, 2007, p. 109).

Având în vedere că unitatea poporului are valoare de principiu constituțional, legiuitorul nu poate introduce diferențieri categoricale între cetățeni pe baza unor criterii arbitrare de natură celor enumerate, deci componente ale poporului diferențiate juridic, nici nu poate acorda drepturi colective minorităților, indiferent de criteriul de constituire al acestor minorități (D. Nișor, 2008, p. 42; Drăganu, 2000). Unitatea poporului impune drept principal consecința nerecunoașterea inexistenței juridice a „minorităților” pe teritoriul statului, minoritățile cărora să li fie atașate drepturi colective de natură culturală, religioasă, lingvistică etc. Astfel, Curtea Constituțională a României a declarat constituționale dispozițiile art. 17, art. 40 alin. 7, art. 51, art. 90 alin. 2 și 3, art. 106 alin. 8 și art. 110 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, în forma adoptată inițial, deoarece recunoașterea dreptului de a utiliza limba maternă în raporturile cu administrația sau în edințele consiliilor locale depindea de ponderea grupului minoritar în unitatea administrativ-teritorială respectiv ori în consiliu. Decizia Curții se fundamentează pe „existența unei lungi tradiții democratice în ceea ce privește folosirea limbii materne în raporturile dintre cetățeni aparținând minorităților naționale, cu o anumită pondere în ansamblul populației, și autoritățile publice locale” (Decizia CC nr. 112/2001). D. Nișor (2008, 2013) subliniază caracterul de drept colectiv în virtutea faptului că un cetățean român aparținând unei minorități naționale avea acest drept numai dacă aceasta deținea o pondere de cel puțin 20% din populația unității administrativ-teritoriale, atrăgând atenția asupra pericolului „dejuridicizării” și

flexibilizării Constituției “în raport de interesele conjuncturale ale organelor statului”: “garanția supremă a Constituției au ajuns să ne spună că norma este constituțională pentru că în starea conjuncturală a economiei nu ne permitem costurile unei aplicări generale a utilizării limbilor minoritare în raporturile cu administrația publică locală, dar, dacă am avea mai mulți bani, ea nu ar mai fi conformă cu Constituția” (Dănișor, 2013, pp. 114-115).

Indivizibilitatea corpului electoral

O altă consecință a unității poporului este unitatea corpului politic și a reprezentării poporului, respectiv interzicerea oricărei diferențieri categoriale în materia drepturilor fundamentale de natură politică, a dreptului de alege și de a fi ales (Dănișor, 2009, p. 30). Într-o decizie din anul 1982, Consiliul constituțional francez a declarat neconstituționale dispozițiile unei legi care statua că listele electorale nu trebuie să cuprindă mai mult de 75% persoane de același sex (Dănișor, 2009, p. 30). În virtutea principiului unității reprezentării poporului, chiar dacă parlamentarii sunt aleși în circumscripții teritoriale sau pe listele unui partid, ei sunt independenți față de electoratul, căți față de organizația politică care le-a susținut candidatura, garanția acestui principiu fiind interzicerea mandatului imperativ (Dănișor, 2008, p. 45).

Bibliografie

- [1] Arnaud, A.-J. (eds.) (1993). *Dictionnaire encyclopédique de théorie et sociologie du droit*. Paris: LGDJ.
- [2] Auby, J.B. (2006). *La décentralisation et le droit*. Paris: LGDJ.
- [3] Bacoyannis, C. (1999). *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*. Paris: Editura Economica.
- [4] Beleiu, Gh. (1982). *Drept civil. Persoanele*. București: Editura Didactică și Pedagogică.
- [5] Benoit, A. (2009). *Le partage vertical des compétences en tant que garant de l'autonomie des Etats fédérés en droit Suisse et en droit américain*. Zurich: Schulthess, Éditions Romandes.
- [6] Chiriș, R. & Streteanu, F. (2006). *Răspunderea penală a persoanei juridice*. București: C. H. Beck.
- [7] Curtea de Apel Constanța, Secția Contencios Administrativ și Fiscal, Decizia nr. 84/CM/10.03.2009, disponibilă la adresa: <http://idrept.ro>.
- [8] Curtea de Apel Iași, Secția Contencios Administrativ- Fiscal, Decizia nr. 81/CA din 11.02.2008, disponibilă la adresa: <http://idrept.ro>.

- [9] Dănișor, D.C. (2007). *Drept constituțional și instituții politice, Teoria generală, Tratat* (vol. I). București: C.H. Beck.
- [10] Dănișor, D.C. (2008). Fundamentul statului și criteriile de nediscriminare (comentarii ale dispozițiilor art. 4 din Constituția României). *Revista de Drept Public*, 1, 29-57.
- [11] Dănișor, D.C. (2009). *Constituția României comentată. Titlul I. Principii generale*. București: Universul Juridic.
- [12] Dănișor, D.C. (2011). Reorganizarea administrativă a României – o diversivă reușită. *Pandectele Române*, 7, 15-33.
- [13] Dănișor, D.C. (2013). *Democrația constituționalizată*. București: Universul Juridic, Craiova: Universitaria.
- [14] Dănișor, D.C., Dogaru, I. & Dănișor, Gh. (2006). *Teoria generală a dreptului*. București: C.H. Beck.
- [15] Decizia Curții Constituționale nr. 46/1994 privind constituționalitatea Regulamentului Senatului, publicat în Monitorul Oficial nr. 177 din 12 iulie 1994.
- [16] Decizia Curții Constituționale nr. 112/2001 asupra sesizării de neconstituționalitate a prevederilor art. 17, art. 40 alin. (7), art. 43 alin. (3), art. 51, art. 68 alin. (2), art. 90 alin. (2) și (3), art. 106 alin. (8), art. 110 și art. 145 - 148 din Legea administrației publice locale, publicat în Monitorul Oficial nr. 280 din 30 mai 2001.
- [17] Decizia Curții Constituționale nr. 136/2001 privind excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 40 din Legea nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 647 din 16 octombrie 2001.
- [18] Decizia Curții Constituționale nr. 365/2005 referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 171 alin. 2 și 3 și art. 172 alin. 1 din Codul de procedură penală, publicat în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 735 din 12 august 2005.
- [19] Decizia Curții Constituționale nr. 127 din 3 februarie 2009 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1-19 din Legea nr. 550/2002 privind vânzarea spațiilor comerciale proprietate privată a statului și a celor de prestări de servicii, aflate în administrarea consiliilor județene sau a consiliilor locale, precum și a celor aflate în patrimoniul regiilor autonome de interes local, publicat în Monitorul Oficial nr. 199 din 30 martie 2009.
- [20] Decizia Curții Constituționale nr. 1105 din 21 septembrie 2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 63/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, precum și

- pentru stabilirea unor m suri financiare, publicat în Monitorul Oficial nr. 684 din data de 8 octombrie 2010.
- [21] Decizia Curții Constituționale nr. 51 din 25 ianuarie 2012, referitoare la comasarea alegerilor, publicat în Monitorul Oficial nr. 90 din 3 februarie 2012.
- [22] Deleanu, I. (2006). *Institu ii i proceduri constitu ional e în dreptul român i în dreptul comparat*. Bucure ti: C.H. Beck.
- [23] Diaconescu, H. (2005). Este r spunderea penal a persoanei juridice în dreptul român o r spundere pentru fapta altuia?. *Dreptul*, 12, 147- 161.
- [24] Drago , D.C. (2001). Principalele elemente de noutate ale Legii nr. 215/2001 a administra iei publice locale, *Dreptul*, 10, 3-9.
- [25] Dr ganu, T. (2000). Câteva considera ii privitoare la problema «drepturilor colective» ale minorit ilor na ionale. *Revista Român de Drepturile Omului*, 18, 39-47.
- [26] Favoreu, L., Gaia, P. & Ghevoantian, R. (2001). *Droit constitutionnel*. Paris: Dalloz.
- [27] Gicquel, J. (1995). *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Montchrestien.
- [28] Gîrle teanu, G. (2001). *Organizarea general a administra iei*. Bucure ti: Universul Juridic.
- [29] Groves, M. & Lee, H.P. (2007). *Australian Administrative Law. Fundamentals, Principles and Doctrines*. New York: Cambridge University Press.
- [30] Legea administra iei publice locale nr. 215/2001, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 204 din 23 aprilie 2001, cu modific rile i complet rile ulterioare.
- [31] Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorit ilor administra iei publice locale, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 333 din 17 mai 2007, cu modific rile i complet rile ulterioare.
- [32] Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputa ilor i a Senatului i pentru modificarea i completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorit ilor administra iei publice locale, a Legii administra iei publice locale nr. 215/2001 i a Legii nr. 393/2004 privind Statutul ale ilor locali, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 196 din 13 martie 2008, cu modific rile i complet rile ulterioare.
- [33] Luchaire, F. (1982). Les fondement constitutionnels de la décentralization. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 98, 1543-1566.
- [34] Manda, C.C. & Nicolescu, C.E. (2013). Cet enia european - premis esen ial a consolid rii democra iei locale de la nivelul colectivit ilor teritoriale din spa iul UE. *Revista Român de Drept European (Comunitar)*, 4, 21-29.
- [35] Negulescu, P. (1925). *Tratat de drept administrativ* (vol. I), Bucure ti: Tipografiile Române Unite.
- [36] Ordonanța Guvernului nr. 53/2002 privind Statutul-cadru al unit ii administrativ teritoriale, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 633 din 27 august 2002, cu modific rile i complet rile ulterioare.
- [37] Popa, E. (1999). *Autonomia local în România*. Bucure ti: All Beck.
- [38] Popa, N., Dogaru, I. & D ni or, Gh. (2002). *Filosofia dreptului. Marile curente*. Bucure ti: All Beck.
- [39] Popescu, C.L. (1999). *Autonomia local i integrarea european*. Bucure ti: All Beck.
- [40] Putinei, M.C. (2012). Problemele de constitu ionalitate intrinsec ridicate de situa ia normativ a desf ur rii «comasate» a alegerilor generale i a celor locale - Decizia nr. 51 din 25 ianuarie 2012. *Pandectele Române*, 6, 11-23.
- [41] Rousset, M. & Rousset, O. (2004). *Droit administratif, I, L'action administrative* (2-ème éd.). Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- [42] St tescu, C. (1970). *Drept civil*. Bucure ti: Editura Didactic i Pedagogic .
- [43] Terré, F. & Fenouillet, D. (1996). *Droit civil. Les personnes, La famille, Les incapacités* (6^e éd.). Paris: Dalloz.
- [44] Tribunalul Buz u, Sec ia Comercial i Contencios Administrativ, Sentin a nr. 4552 din 29 iulie 2011, disponibil la adresa: <http://idrept.ro>.
- [45] Tribunalul Mure , Sentin a civil nr. 2551 din 9 noiembrie 2006, disponibil la adresa: <http://idrept.ro>.

Bibliographical sketch

Universitatea "Transilvania" – Bra ov, Facultatea de Drept i Sociologie (2001-2005)
Avocat, Baroul Bra ov (2007)
Doctorand, Facultatea de Drept i Științe Sociale, Universitatea din Craiova (2010)
Domenii de interes: Drept constituțional, Drept administrativ, Drept civil
avocat_eliza.voicu@yahoo.com