

PRINCIPII FUNDAMENTALE CARE GUVERNEAZĂ ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

GRAȚIAN URECHIATU-BURIAN*

Abstract:

This scientific approach aims to highlight the principles underlying the organization and functioning of local public administration. The purpose of this paper is to identify and analyze these principles. The paper is structured as follows: general issues regarding the notion of principle; fundamental principles of public administration; fundamental principles of local administration; conclusions and proposals.

Keywords: the principle of legality, the principle of autonomy, the principle of good administration, public administration, local public administration

Résumé:

Cette approche scientifique vise à mettre en évidence les principes qui sous-tendent l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique locale. Le but de ce document est d'identifier et d'analyser ces principes. Le document est structuré comme suit: questions générales relatives à la notion de principe; principes fondamentaux de l'administration publique; principes fondamentaux de l'administration locale; conclusions et propositions.

Mots-clés: le principe de la légalité, le principe d'autonomie, le principe de bonne administration, l'administration publique, de l'administration publique locale

1. Aspecte generale privind noțiunea de principiu

Termenul „principiu” are o valență foarte dinamică. Zi de zi, ne ghidăm după anumite reguli pe care le denumim principii, fie stabilite de noi, fie acceptate sau, de ce nu, impuse. Vorbim astfel de principii de viață, principii de drept, principii de conduită morală, principii deontologice, principii de tehnică legislativă, principii ale funcționării administrației publice, principii medicale, economice, șirul de principii putând continua, în funcție de aria socială pe care o analizăm.

Etimologic, cuvântul „principiu” reprezintă un element fundamental, lege, idee de bază pe care se fundamentează o teorie științifică, un sistem politic, o normă de drept¹. Sintetizând, putem spune că un principiu constituie un element primordial, o premisă pentru o anumită

activitate.

Termenul „principiu” își are originea în latinescul „*principium*”, adică în început, în fundamental, esențial.

Analizând aspectele de mai sus atât prin prisma științelor administrative cât și juridice, în opinia noastră, principiile sunt reguli generale, având un înalt grad de generalitate și abstractizare² care stau la baza elaborării și aplicării normelor juridice pentru buna funcționare a administrației. Metaforic vorbind, principiile reprezintă o adevărată coloană vertebrală care stă la baza funcționării administrației publice centrale și locale.

Principiile evoluează, se modifică sau dispar, în funcție de evoluția societății, de evoluția tehnicii, a concepțiilor de la un moment dat. În ceea ce privește dinamica principiilor, evocatoare este opinia prof. Mircea Djuvara care menționa „*Suntem foarte ușor înclinați a comite eroarea de a crede că un principiu de drept sau de justiție este un produs al unei pure*

Doctorand, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, Facultatea de Administrație Publică, București; cerce. șt.

¹ *Dicționarul explicativ al limbii române*, ediția a II-a revăzută și adăugită, Academia Română, Institutul de Lingvistică „Iorgu Iordan”, Ed. Univers Enciclopedic Gold, București, 2012, p. 876.

² Pentru procesul de abstractizare în drept, a se vedea G. Boboș, C. Buzdugan, V. Rebreanu, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 2008, pp. 347-353.

*speculații și că ar apare în mintea noastră înaintea unei experiențe. De aceea nu pot exista principii de drept imuabile, care să valoreze pentru orice timp și orice loc*³.

Din punct de vedere juridic, principiile fundamentale constituie valori ale unei societăți, prevăzute mai ales în constituțiile statului ca legislație primară și dezvoltate prin intermediul legislației secundare, legi, hotărâri de guvern, acte administrative etc.

Sintetizând toate cele amintite mai sus, putem spune că „principiile reprezintă spiritul reglementării”⁴ unui anumit domeniu.

Principiile științei administrației, după importanța și sfera de acțiune, pot fi clasificate în principii generale și principii specifice⁵. Astfel, în literatura de specialitate au fost evidențiate următoarele principii generale ale științei administrației⁶: principiul puterii suverane sau al suveranității naționale; principiul separației și echilibrului puterilor în stat; principiul supremației Constituției sau al legalității⁷; principiul egalității între cetățeni; principiul unității poporului român; principiul subsidiarității.

Așa cum am menționat mai sus, științele administrative se bucură și de o serie de principii specifice, speciale⁸, dintre care menționăm: „principiul organizării și conducerii unitare a administrației publice; principiul autonomiei de organizare; principiul adaptabilității organizării și funcționării administrației publice; principiul simplificării structurii și activității administrației publice; principiul raționalizării; principiul îmbunătățirii

³ A se vedea **M. Djuvara**, *Drept și Sociologie*, Arhiva pentru știință și reformă socială, București, 1936 apud C. Voicu, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 48.

⁴ A se vedea **I. Muraru, M. Constantinescu**, *Drept parlamentar românesc*, Ed. All Beck, București, 2005, p. 51.

⁵ Pentru detalii, a se vedea C. C. Manda, *Elemente de știința administrației*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, pp. 58-60.

⁶ Idem, pp. 60-64.

⁷ A se vedea **I. Deleanu**, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, pp. 442-451

⁸ A se vedea **C. C. Manda**, *op. cit.*, p. 66.

stilului, metodelor și tehnicilor din administrația publică; principiul urmăririi finalității”⁹.

Principiile menționate mai sus sunt principii ale științelor administrative, ca principii general valabile iar pe lângă acestea putem distinge și principii fundamentale ale administrației publice¹⁰: principiul legalității; principiul proporționalității; principiul permanenței și continuității în asigurarea interesului general; principiul subsidiarității; principiul bunei administrări.

Aceste principii sunt specifice atât administrației publice centrale cât și administrației publice locale. În cazul administrației publice locale putem identifica și o serie de principii fundamentale: principiul autonomiei locale; principiul deconcentrării teritoriale principiul eligibilității autorităților administrației publice locale; principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

2. Principiile fundamentale ale administrației publice

2.1 Principiul legalității

Principiul legalității are o consacrare constituțională prin art. 116 din Constituția României. Acest principiu este dezvoltat și prin art.2 din Legea nr. 215/2001 astfel: (1) administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor. Aplicarea acestor principii nu poate aduce atingere caracterului de stat național, unitar și indivizibil al României.

Atât organizarea cât și funcționarea (activitatea) administrației publice este guvernată de principiul legalității. Astfel, acțiunea administrației publice trebuie să respecte două elemente: „obligația de

⁹ Idem, pp. 66-71.

¹⁰ A se vedea **E. Bălan**, *Instituții administrative*, Ed. CH Beck, București, 2008, pp. 26-34.

conformare la lege și obligația de inițiativă pentru a asigura aplicarea legii”¹¹. Standardul unei administrații moderne trebuie să aibă ca premise executarea obligatorie dar și cu bună-credință a competențelor prevăzute de lege¹².

Activitatea administrației publice este realizată cu preponderență prin intermediul actelor administrative dar și prin operațiuni material-tehnice respectiv fapte materiale-tehnice. Actul administrativ ca principal instrument prin care se exercită atribuțiile administrației publice, este un act juridic unilateral, adoptat cu respectarea unei proceduri prevăzută de lege, prin care organele administrației publice se manifestă ca subiecte de drept speciale, investite cu atribuții de putere publică¹³. Posibilitatea administrației publice de a emite acte juridice unilaterale, obligatorii pentru destinatarii acestora, decurge din prerogativele de putere publică de care se bucură administrația, fiind vorba de un raport juridic de subordonare. Legalitatea actului administrativ este supusă controlului jurisdicțional al instanțelor de judecată, el putând fi cenzurat. Totuși, aspectul oportunității emiterii actului administrativ constituie o prerogativă a administrației care nu poate fi cenzurată de instanțele judecătorești.

2.2 Principiul proporționalității

Proporționalitatea presupune ca activitatea administrației publice, adică măsurile luate, să fie adecvate, necesare și corespunzătoare scopului urmărit. Putem spune că proporționalitatea indică modul în care administrația publică trebuie să acționeze.

„Proporționalitatea permite orientarea judecătorului în aprecierea sa privind exercitarea puterii discreționare a administrației. Încălcarea principiului proporționalității reprezintă depășirea libertății de acțiune lăsată la dispoziția persoanei administrative, utilizarea excesivă a puterii

*publice”*¹⁴.

2.3 Principiul permanenței și continuității în asigurarea interesului general

Administrația publică trebuie să satisfacă interesele colectivității locale, motiv pentru care trebuie să fie menținut un anumit echilibru social și de ordine publică pentru a satisface interesul general al colectivității.

*„În societatea omenească există anumite nevoi, de interes general, adică nevoi de liniște și siguranță. Nevoia de asistență medicală, nevoia de cultură etc. Aceste nevoi, dacă nu ar fi satisfăcute, toată viața socială ar suferi și s-ar dezechilibra. Ele trebuie satisfăcute în mod regulat și continuu. Statul trebuie să intervină și să organizeze aceste activități pentru a asigura pacea și echilibrul social”*¹⁵.

Așadar, observăm că acest principiu presupune că activitatea de organizare a executării în concret a legii are un caracter peren. Activitatea administrației are un caracter concret direcționată către cetățenii colectivității locale în vederea satisfacerii, a protejării, intereselor generale. Administrația publică nu este un sistem abstract, închis, ci este un sistem dinamic, o activitate „în continuă mișcare”, adică o activitate permanentă pentru a asigura interesul general al comunității.

2.4 Principiul subsidiarității

Acest principiu constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitate administrativă necesară¹⁶.

Principiul este definit în Carta Europeană a Autonomiei Locale, „exercitarea responsabilităților publice trebuie, de-o manieră generală, să revină de preferință acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni. Atribuirea unei responsabilități unei alte autorități trebuie să țină cont de amploarea și de

¹¹ Idem, *op. cit.*, p. 26.

¹² Ibidem.

¹³ A se vedea **R. N. Petrescu**, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 307.

¹⁴ A se vedea **E. Bălan**, *op. cit.*, p. 28.

¹⁵ A se vedea **E. D. Tarangul**, *Tratat de drept administrativ român*, Tipografia “Glasul Bucovinei”, Cernăuți, 1944, p. 4 apud **E. Balan**, *op. cit.*, pp. 28-29.

¹⁶ Art. 3 din Legea 195/2006.

natura sarcinii și de exigențele de eficacitate și de economie”¹⁷.

2.5 Principiile buneii administrării

Principiile pot fi prezentate în patru grupe principale: încredere și predictibilitate, deschidere și transparență, responsabilitate, eficiență și eficacitate¹⁸.

1. Încrederea și predictibilitatea presupun ca activitatea administrației publice să fie desfășurată cu bună credință și cu respectarea securității juridice.

2. Deschiderea și transparența au ca premisă acceptarea de către administrație și a altor puncte de vedere din afara ei precum și posibilitatea de a cunoaște intenția administrației de a adopta anumite măsuri, intenție anunțată, *a priori*, cu un termen rezonabil. În acest sens menționăm dreptul cetățenilor de a participa la ședințele de consiliu local și județean, obligația autorităților administrației publice de a aduce la cunoștința cetățenilor proiectele de hotărâri, informațiile din oficiu, informațiile la cerere, consultarea prin dezbateri publice, referendumul, inițiativa legislativă¹⁹.

3. Responsabilitatea este într-o strânsă legătură cu principiile deja evocate. Astfel, prin intermediul principiului răspunderii se verifică dacă alte principii precum legalitatea, transparența decizională, egalitatea în fața legii, au fost respectate de către administrație.

4. Eficiența și eficacitatea²⁰.

„Eficiența reprezintă raportul dintre rezultatul obținut și mijloacele angajate”²¹. „Eficacitatea se referă la raportul dintre rezultatul obținut și obiectivul care trebuia atins”²².

¹⁷ Art. 4 din Carta Europeană a Autonomiei Locale.

¹⁸ A se vedea **E. Bălan**, *op. cit.*, pp. 31-34.

¹⁹ A se vedea **M. Voican**, *Principiile cadru ale administrației publice locale*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, pp. 174-195.

²⁰ Pentru o analiză critică asupra incapacității manageriale în gestionarea administrației, a se vedea **I. Alexandru**, *Criza administrației*, Ed. All Beck, București, 2001, pp. 166-172.

²¹ A se vedea **E. Bălan**, *op. cit.*, p. 33.

²² Idem.

3. Principii fundamentale ale administrației publice locale

3.1 Principiul autonomiei locale²³

Principiul despre care vorbim a primit de-a lungul timpului atât o serie de definiții doctrinare cât și una legală. Dintre definițiile doctrinare o menționăm pe următoarea: principiul autonomiei locale constă în „*dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, principiu care atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept iar descentralizarea, un sistem care implică autonomia*”²⁴.

La nivel european, în art. 3 pct. 1 din Carta autonomiei locale²⁵ a fost prevăzută următoarea definiție: „dreptul și capacitatea efectivă a colectivităților locale de a rezolva și de a gestiona, în cadrul legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populațiilor lor, o parte importantă a treburilor publice”.

Legiuitorul român a definit autonomia locală prin prisma art. 3 alin 1 din legea nr. 215/2001 astfel prin autonomie locală se înțelege „dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii. Art. 4 prevede că autonomia locală este numai administrativă și financiară, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege. Autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului sau județului, după caz

În literatura de specialitate s-a subliniat faptul că legiuitorul român a dat un înțeles mult mai generos, mai larg conceptului de autonomie

²³ Pentru o cercetare monografică, a se vedea **Th. Mrejeru, B. Mrejeru**, *Autonomia locală administrativă și ecologică. Doctrină. Jurisprudență*, Ed. All Beck, București, 2004; **E. Popa**, *Autonomia locală în România*, Ed. All Beck, București, 1999.

²⁴ A se vedea **Anibal Teodorescu**, *Tratat de drept administrativ*, vol. 2, Ed. Institutul de arte grafice „Marvan”, București, 1935, p. 286.

²⁵ Adoptată la Strasbourg, 1985.

locală, adică autoritățile administrației publice locale au dreptul de a soluționa și gestiona treburile publice și nu doar o parte importantă din treburile publice²⁶.

O altă definiție interesantă arată că autonomia locală constă în repartizarea puterii de decizie între guvernul central și agenții locali (consilii locale, primari, consilii județene, președinți ai consiliilor județene) care într-o anumită măsură au un grad de independență față de autoritățile centrale, bunăoară autoritățile administrației publice locale au dreptul de a lua o serie de măsuri fără a avea nevoie de aprobarea autorităților centrale, inclusiv fără ca autoritățile centrale să poată cenzura direct măsurile luate²⁷.

În literatura franceză s-a evidențiat faptul că autonomia locală are un caracter administrativ iar competența autorităților locale este una determinată și privește capacitatea autorităților locale de reglementare, de a adopta norme juridice cu aplicabilitate în raza teritorială a unității administrativ-teritoriale, cât și o răspundere proprie²⁸.

Analizând atât definiția legală cât și definițiile doctrinare amintite mai sus putem extrage elementele sau de ce nu formele sub care se prezintă autonomia locală și anume:

- elementul organizatoric: acest element se manifestă prin faptul că autoritățile administrației publice locale sunt formate din membri aleși de către populația cu drept de vot domiciliată în unitățile administrativ-teritoriale respective. Mai mult, aparatul de specialitate al autorităților locale este organizat în funcție de

²⁶ A se vedea **R. N. Petrescu**, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 138.

²⁷ A se vedea **C. Ionescu**, *Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice*, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 70. Trebuie însă menționat faptul că Guvernul exercită controlul de tutelă asupra autorităților administrației publice locale și a actelor acestora, prin intermediul prefectului ca reprezentant al Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale. Potrivit prevederilor Legii nr. 340/2004, prefectul verifică legalitatea actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale și județene).

²⁸ A se vedea **M. Prelot**, J. Boulois, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Ed. Dalloz, Paris, 1980, pp. 243-245 apud **C. C. Manda**, op. cit., p. 140.

domeniile de interes al comunității locale²⁹.

- elementul funcțional este concretizat prin competența autorităților administrației publice locale, deliberative cât și executive de a rezolva problemele colectivității locale fără vreo ingerință din partea altor autorități.

- elementul gestionar se caracterizează prin faptul că unitățile administrativ-teritoriale au un patrimoniu propriu și distinct gestionat în funcție de interesul comunității locale. Mai mult, autoritățile administrației publice locale au dreptul de a stabili taxe și impozite și de a le percepe precum și să elaboreze propriul buget local³⁰.

Asupra problematicii autonomiei locale mai trebuie amintit că aceasta nu are un caracter etnic, ea nu se adresează anumitor segmente etnice, ci se referă tuturor persoanelor care locuiesc într-o unitate administrativ teritorială³¹. Așadar, autonomia locală nu poate afecta caracterul unitar al statului român, caracter consfințit de Constituția României.

3.2 Principiul deconcentrării teritoriale

Acest principiu este definit în art. 2 din Legea nr. 195/2006 astfel: deconcentrarea presupune redistribuirea de competențe administrative și financiare de către ministere și celelalte organe centrale de specialitate ale administrației publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu. „Deconcentrarea serviciilor publice, constă, în fapt, în recunoașterea unei anumite autonomii și acordarea personalității juridice unor instituții sau servicii publice organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale”³². În acest context menționăm spre exemplu: instituția prefectului, direcțiile Serviciului Român de Informații, unitățile militare ale Ministerului

²⁹ A se vedea **E. M. Fodor**, *Drept Administrativ*, Ed. Albastră, Cluj-Napoca, 2008, p. 46; A se vedea și **R. N. Petrescu**, op. cit., pp. 138-139.

³⁰ A se vedea **I. Deleanu**, op. cit., pp. 177-178.

³¹ A se vedea **I. Diaconu**, *Autonomia – drept sau modalitate de realizare a drepturilor omului*, în Revista „Drepturile Omului”, nr. 1/996, p. 8.

³² A se vedea **C. C. Manda**, **C. C. Manda**, *Dreptul colectivităților locale*, ed. a III-a, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 149.

Apărării Naționale, ale Jandarmeriei Române, direcțiile sanitar veterinar, precum și alte servicii deconcentrate, enumerarea nefiind una exhaustivă.

Aceste structuri existente la nivel local au un anumit grad de competențe, atribuții, stabilite prin lege și prin actele de delegare de atribuții.

3.3 Principiul eligibilității autorităților administrației publice locale

Potrivit prevederilor art. 1 alin 2. din Legea nr. 115/2015 consiliile locale, consiliile județene și primarii se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat³³.

Consiliile locale și consiliile județene se aleg pe circumscripții electorale, pe baza scrutinului de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale³⁴. Primarii comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București și primarul general al municipiului București se aleg pe circumscripții electorale, prin scrutin uninominal³⁵. Președinții și vicepreședinții consiliilor județene, precum și viceprimarii se aleg prin vot indirect, de către consiliile județene, respectiv consiliile locale³⁶.

3.4 Principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit

Acest principiu este consacrat în art. 13 din Legea nr. 3/2000, problemele de interes deosebit din unitățile administrativ-teritoriale și subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor pot fi supuse, în condițiile prezentei legi, aprobării locuitorilor, prin referendum local. De asemenea din interpretarea dispozițiilor art. 58-61 din Legea nr. 350/2001, autoritățile administrației publice locale au obligația de a asigura informarea și participarea populației la activitățile de amenajare a teritoriului și de urbanism³⁷.

³³ Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

³⁴ Art. 1 alin. 3 din legea nr. 115/2015.

³⁵ Art. 1 alin. 4 din legea nr. 115/2015

³⁶ Art. 1 alin. 5 din Legea nr. 115/2015

³⁷ Legea nr. 350/2001, Art. 57 alin. (1) Participarea

4. Concluzii și propuneri

Activitatea administrației publice locale funcționează și este guvernată de lege. Scopul activității administrației publice locale este acela de a cunoaște și de a satisface nevoile generale ale unei colectivități locale. Însă, această activitate trebuie să fie guvernată de anumite principii, de reguli. Practic aceste principii și reguli sunt valori ale societății care „îmbracă o haină” normativă.

Cu toate aceste principii, observăm că, de multe ori „administrația este în criză”, de funcționari mai ales, criză de pregătire a funcționarilor, conflicte de interese. Putem vorbi inclusiv de o „criză de comunicare” între autorități și cei guvernați. De cele mai multe ori, aceste probleme au ca premisă insuficiența fondurilor bugetare.

Din perspectiva cetățeanului, aceste principii sunt iluzorii, ficțiuni juridice atât timp cât, adresându-se unei anumite autorități administrative, acestuia nu i se oferă o soluție pentru o anumită problemă, fie se lovește de indiferența unor funcționari care fie nu îl pot îndruma pentru a găsi o soluție, tergiversează soluționarea cererii petiționarului.

În opinia noastră, pentru ca aceste principii să aibă un caracter concret și nu iluzoriu, autoritățile administrației publice trebuie să dea dovadă de o mai mare implicare în soluționarea treburilor publice, cetățenilor ar trebui să li se pună la dispoziție mijloace electronice de soluționare a petițiilor, de urmărire a stadiului unei cereri tocmai pentru a da dovadă de o transparență maximă în activitatea administrației.

populației la activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism se realizează prin: a) informarea populației; b) consultarea populației; c) alte forme de participare prevazute de lege.

(2) Cetățenii pot participa la activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism, individual sau prin asociere, în condițiile legii. Art. 58: Autoritățile administrației publice centrale și locale asigura organizarea și desfășurarea procesului de participare a populației în cadrul activităților de amenajare a teritoriului și de urbanism.