

PRIMARUL ÎN IPOSTAZA DE REPREZENTANT AL STATULUI PE PLAN LOCAL

Prep. univ. Alin A. TRĂILESCU
Facultatea de Drept și Științe Administrative
Universitatea de Vest Timișoara

This paper focuses on the attempt to qualify the legal status of the control over the acts issued by the mayors in their capacity of representatives of the State. On the basis of an analytical approach, the author's conclusion is that this kind of control has the legal status of a specialized administrative control.

Primarul este autoritatea executivă a administrației publice locale în comuna sau orașul (municipiul) în care a fost ales de către cetățenii cu drept de vot ai acelei unități administrativ-teritoriale, consiliul local fiind autoritatea deliberativă (art. 23 alin. 1 din Legea nr. 215/2001¹).

Prin intermediul acestor autorități publice se realizează autonomia locală definită de art. 3 alin. 1 din Legea nr. 215/2001 ca fiind 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.

Pentru rezolvarea problemelor de interes public local, aceste autorități publice îndeplinesc, în numele unității administrativ-teritoriale în care au fost alese, anumite atribuții prevăzute de lege², cu precizarea că primarul îndeplinește, pe lângă aceste atribuții ale sale în calitate de ales local³, și unele atribuții în calitate de reprezentant al statului pe plan local.

Astfel, potrivit art. 63 alin. 1 lit. a din Legea nr. 215/2001, primarul îndeplinește și atribuții în calitate de reprezentant al statului, acestea fiind detaliate în art. 64 alin. 1 din aceeași lege și anume: atribuții de autoritate tutelară și ofițer de stare civilă, sarcini ce-i revin din actele normative privitoare la recensământ, la organizarea și desfășurarea alegerilor, la luarea măsurilor de protecție civilă, precum și alte atribuții stabilite prin lege. În exercitarea atribuțiilor sale în calitate de ales local⁴ și de reprezentant al unității administrativ-

¹ Legea administrației publice locale nr. 215/2001 a fost republicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 123 din 20 februarie 2007.

² Astfel, atribuțiile consiliului local sunt prevăzute de art. 36 din Legea nr. 215/2001, iar atribuțiile primarului sunt sintetizate în art. 61 alin. 2 și art. 63 din aceeași lege.

³ Potrivit art. 63 alin. 1, lit. b-e din Legea nr. 215/2001, primarul îndeplinește următoarele categorii principale de atribuții: atribuții referitoare la relația cu consiliul local, atribuții referitoare la bugetul local, atribuții privind serviciile publice asigurate cetățenilor, alte atribuții stabilite prin lege.

⁴ Astfel, potrivit art. 25, prima parte, din Legea nr. 215/2001, aleșii locali sunt primarul, consilierii locali, președintele consiliului județean și consilierii județeni.

teritoriale¹, primarul se bucură de autonomie locală, între acesta și alte autorități publice neexistând raporturi de subordonare, ci raporturi de cooperare².

Atribuțiile exercitate de primar în calitate de reprezentant al statului îi conferă acestuia însă, un statut, cel puțin nuanțat, dacă nu special, în raporturile cu autoritățile administrației publice a statului.

Astfel, coroborând dispozițiile Legii nr. 215/2001 privind atribuțiile autorităților administrației publice locale, deci inclusiv ale primarului, cu dispozițiile art. 2 lit. d, e, f din Legea descentralizării nr. 195/2006³, constatăm că atribuțiile acestor autorități reprezintă, pe de-o parte, competențe⁴ (atribuții) exclusive, iar, pe de altă parte, competențe partajate și delegate.

În ce-l privește pe primar, acesta are o competență exclusivă⁵ atunci când își exercită atribuțiile în calitate de ales local și reprezentant al unității administrativ-teritoriale în relațiile cu autoritățile publice, cu persoanele fizice sau juridice române sau străine, precum și în justiție⁶.

El are o competență partajată atunci când își exercită atribuțiile împreună cu alte niveluri ale administrației publice, județean sau central, cu o separare clară a finanțării și a puterii de decizie pentru fiecare responsabil în parte.⁷

În ce privește competența delegată, Legea nr. 195/2006 o definește în art. 2 lit. d, ca reprezentând atribuțiile acordate prin lege autorităților administrației publice locale, deci și primarului, împreună cu resursele financiare corespunzătoare, de către autoritățile publice centrale, pentru a le exercita în numele și în limitele stabilite de către acestea.

Este adevărat că în art. 27 din Legea nr. 195/2006 sunt menționate în categoria competențelor delegate autorităților administrației publice locale de către autoritățile administrației publice centrale numai plata unor alocații și indemnizații pentru copii și adulți cu dizabilități, însă această enumerare nu este exhaustivă. Această concluzie rezultă din coroborarea art. 27 cu art. 28 din această lege, ambele situate în cadrul aceleiași secțiuni a III-a, intitulată „Competențe delegate”, cel din urmă text de lege prevăzând că „autoritățile administrației publice locale exercită și alte competențe, potrivit legii”.

¹ Potrivit art. 62 alin. 1 din Legea nr. 215/2001, primarul reprezintă unitatea administrativ-teritorială în relațiile cu alte autorități publice, cu persoanele fizice sau juridice române ori străine, precum și în justiție.

² Astfel, potrivit art. 6 alin. 1 din Legea nr. 215/2001, raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune, orașe și municipii și autoritățile administrației publice de la nivel județean se bazează pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregului județ. De asemenea, potrivit alin. 2 din același articol de lege, în relațiile dintre autoritățile administrației publice locale și consiliul județean, pe de-o parte, precum și între consiliul local și primar, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare. În fine, potrivit art. 123 alin. 4 din Constituție și art. 11 din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, între prefecti, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și între consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

³ Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006 a fost publicată în „Monitorul oficial al României” nr. 453 din 25 mai 2006.

⁴ Prin noțiunea de competență se înțelege totalitatea atribuțiilor unei autorități publice, acesta fiind sensul competenței materiale (a se vedea, în acest sens, A.Trăilescu, *Drept administrativ*, Editura C.H.Beck București 2008, p. 5).

⁵ Prin noțiunea de „competență exclusivă” se înțelege, potrivit art. 2 lit. e, prima parte, din Legea nr. 195/2006, competențele atribuite prin lege autorităților administrației publice locale de realizarea cărora acestea sunt responsabile. Aceste competențe (atribuții) sunt prevăzute în art. 21 din menționata lege.

⁶ Aceste atribuții sunt prevăzute, așa cum am arătat deja, în art. 63 alin. 1 din Legea nr. 215/2001.

⁷ A se vedea art. 2 lit. f și art. 23-26 din Legea nr. 195/2006.

Or, însăși Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale prevede, în art. 5 alin. 1, că autoritățile administrației publice locale exercită competențe exclusive, partajate și delegate.

Raportându-ne la aceste categorii de competențe, considerăm, chiar dacă Legea nr. 215/2001 nu prevede în mod expres, că atribuțiile primarului, prevăzute de art. 63 alin. 1 lit. a și alin. 2 și art. 64 alin. 1 din această lege (atribuții de ofițer de stare civilă și de autoritate tutelară, atribuții de a asigura funcționarea acestor servicii publice locale și de a asigura desfășurarea alegerilor, a referendumului și a recensământului, precum și atribuții privind luarea măsurilor de protecție civilă) pe care acesta le exercită în calitate sa de reprezentant al statului, constituie competența delegată a acestuia.

Considerăm, de asemenea, că primarul are o competență delegată și acționează tot ca agent al statului și în situațiile prevăzute de art. 61 alin. 2 din Legea nr. 215/2001, adică atunci când asigură la nivel local, respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a prevederilor Constituției, precum și punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, a ordinelor și instrucțiunilor cu caracter normativ ale miniștrilor, ale celorlalți conducători ai autorităților administrației publice centrale și ale prefectului, în condițiile legii.

Fiindu-i delegate (prin lege) de la nivelul administrației publice centrale (a statului), primarul exercită aceste atribuții în numele și în limitele impuse de Guvern¹ care asigură conducerea generală a administrației publice².

În doctrina franceză se consideră că primarul, atunci când are calitatea de reprezentant al statului, este subordonat administrației centrale și prefectului, de la care poate primi ordine³.

În dreptul nostru intern nu există vreo dispoziție expresă (iar doctrina nu s-a pronunțat) care să prevadă că primarul exercită atribuțiile delegate de stat, potrivit art. 61 alin. 2 și art. 63 alin. 2 din Legea nr. 215/2001, în temeiul vreunei subordonări față de Guvern sau față de prefect.

Dimpotrivă, așa cum am arătat, art. 123 alin. 4 din Constituție și art. 11 din Legea nr. 340/2004 prevăd, în mod expres, fără a distinge, că între prefecți și primari nu există raporturi de subordonare, iar art. 19 alin. 1 lit. d din aceeași lege prevede că prefecții colaborează cu autoritățile administrației publice locale.

De asemenea, Legea nr. 90/2001 nu prevede existența vreunei relații de subordonare între administrația centrală și cea locală, legea prevăzând că sunt subordonate ministerelor numai instituțiile aflate în subordinea, coordonarea sau autoritatea acestora.

Dacă (*de lege lata*) nu există raporturi de subordonare nici între primar și organele puterii centrale, atunci nu se poate vorbi nici despre existența vreunui control ierarhic⁴ al Guvernului sau prefectului asupra actelor administrative ale primarului (indiferent de natura atribuțiilor în exercitarea cărora aceste acte au fost emise: exclusive, partajate sau delegate), care să-i permită organului de control să modifice, să anuleze (revoce) sau să suspende actele supuse controlului.

¹ A se vedea, în acest sens, art. 2 lit. d și k din Legea nr. 195/2006 a descentralizării.

² A se vedea art. 1 alin. 1 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 164 din 2 aprilie 2001.

³ A se vedea Jean Rivero, Jean Waline, *Droit administratif, 17 edition*, editura Dalloz, 1998, p. 370-371.

⁴ În legătură cu această formă de control administrativ, a se vedea, A. Trăilescu, *op. cit.* p. 298-299.

Astfel, potrivit art. 123 alin. 5 din Constituție, art. 19 alin. 1 lit. e din Legea nr. 340/2004 și art. 3 alin. 1 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004¹, prefectul, în calitate de reprezentant al Guvernului la nivel județean, exercită controlul de tutelă asupra actelor autorităților administrației publice locale, inclusiv ale primarului (în sensul verificării legalității acestor acte), fără a avea însă dreptul de le anula, ci doar de a sesiza, în acest scop, instanța de contencios administrativ.

În baza acestor prevederi legale se poate, comod, susține că, întrucât legea nu face nicio distincție, controlul actelor administrative emise de primar, indiferent de calitatea în care acesta acționează (ales local sau reprezentant al statului) sunt supuse regulilor generale și anume controlului de tutelă², care este un control de legalitate al actelor administrative, exercitat de stat prin Guvern sau prin reprezentantul său.

Și, totuși, considerăm că, în acele situații în care primarul exercită atribuțiile delegate de stat în domenii expres prevăzute de lege și aflate sub coordonarea de specialitate³ a organelor administrației publice centrale (a statului), în baza raportului de delegare (care are natura juridică a unui raport administrativ de coordonare⁴ izvorât direct din lege), se crează o relație specială a primarului cu aceste autorități ale statului. În astfel de situații, statul trebuie să dispună de o putere specială de control și supraveghere asupra modului în care primarul exercită atribuțiile delegate, astfel încât statul să poată dispune, prin autoritățile sale publice (Guvern, respectiv prefect, ministere, alte organe centrale de specialitate competente în domeniile delegate, prin lege, primarului) desființarea actelor ilegale ale primarului emise în domenii de importanță deosebită, care exced interesului unei comunități locale și interesează întreaga națiune (stare civilă, autoritate tutelară, protecție civilă, alegeri, etc).

În baza raportului administrativ de coordonare, creat prin lege (atât prin Legea nr. 215/2001, cât și prin reglementările speciale) autoritățile administrației publice centrale ale statului (începând cu Guvernul care asigură coordonarea întregii administrații publice, dar și organele administrației publice centrale de specialitate cu competențe în domeniile de abilitare a primarului) pot exercita un control specializat⁵ asupra actelor administrative emise de primar în exercitarea atribuțiilor delegate, dispunând modificarea, suspendarea sau revocarea (anularea) acestor acte.

Pentru aceasta este însă necesară schimbarea opticii actuale în dreptul administrativ potrivit căreia asemenea puteri ale organului de control derivă doar din raporturile de subordonare dintre autoritățile publice, ceea ce face ca ele să fie recunoscute numai în cadrul controlului administrativ ierarhic.

În ce ne privește, nimic nu împiedică legiuitorul să prevadă asemenea prerogative ale autorităților publice ale statului și în cazul controlului specializat exercitat de acestea asupra actelor primarului, fără a-i fi afectat dreptul la autonomie locală, întrucât primarul exercită atribuțiile delegate în numele statului, ci nu al unității administrativ-teritoriale.

¹ Publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

² Pentru detalii în legătură cu controlul de tutelă, a se vedea A. Trăilescu, *op. cit.* p. 299.

³ A se vedea, de exemplu, potrivit art. 2 din Ordonanța Guvernului nr. 84/2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare de evidență a persoanelor (publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 544 din 1 septembrie 2001), aceste servicii publice, (care includ și activitatea de stare civilă) se află sub coordonarea și controlul metodologic al Inspectoratului Național pentru Evidența Persoanelor.

⁴ În legătură cu acest tip de raport administrativ a se vedea, V. Vedinaș, *Drept administrativ, ediția a IV-a*, Editura Universul Juridic, București, 2009, p. 73.

⁵ În legătură cu acest tip de control administrativ a se vedea, A. Trăilescu, *op. cit.* p. 299-300.

În concluzie, coroborând aceste dispoziții legale, deducem că legiuitorul face distincție între statutul primarului de autoritate publică locală autonomă și calitatea acestuia de reprezentant al statului la nivel local (pe domenii de strictă specialitate, prevăzute în mod expres și limitativ de lege), calitate în care primarul funcționează sub coordonarea autorităților administrației publice centrale, iar actele sale, emise în această calitate, sunt supuse controlului administrativ specializat al statului.

Pentru evitarea confuziilor și disputelor pe această temă, ar fi indicat și, totodată, necesar ca acest control specializat și puterile organelor de control să fie prevăzute în mod expres de lege.