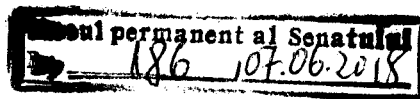


GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Legii 215 din 23 aprilie 2001 privind administrația publică locală*, inițiată de domnul senator USR George-Edward Dircă și un grup de parlamentari USR, ALDE, PMP, PNL, independenți (**Bp. 186/2018**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, propunându-se, în principal, instituirea dreptului parlamentarilor de a propune proiecte de hotărâri locale/județene și de a participa și lua cuvântul la lucrările consiliului local/județean al unității administrativ-teritoriale din circumscripția în care au fost aleși.

Potrivit *Expunerii de motive*, „parlamentarul devine veriga de legătură dintre interesele comunității locale și legiuitorul național, fiind în măsură să aibă o viziune specializată asupra aplicării legii în teritoriu”.

II. Observații

1. În prezent, art. 52 din *Legea nr. 215/2001* reglementează alte categorii de autorități și reprezentanți ai acestora față de cele care au dreptul să reprezinte interesele unei anume comunități locale – primarul și consiliul local – (prefectul, președintele consiliului județean sau reprezentanții acestora, deputații și senatorii, miniștrii și ceilalți membri ai Guvernului, secretarii și subsecretarii de stat, șefii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale, precum și persoane interesate, invitate de primar), care pot colabora cu autoritățile administrației publice locale legitim desemnate de către comunitatea locală în urma unui proces electoral, prin posibilitatea de participare a acestora și de luare a cuvântului la ședințele consiliului local, fără a avea drept de vot.

În virtutea *principiului autonomiei locale*, autorităților administrației publice locale de la nivelul unei unități administrativ-teritoriale li se recunoaște dreptul de a rezolva treburile publice, astfel legea cadru a administrației publice locale reglementând și cadrul instituțional unde se manifestă acest drept – în cazul autorităților deliberative realizându-se în cadrul ședințelor de consiliu local.

În acest sens, instituirea dreptului de participare și luare a cuvântului la inițiativa reprezentanților altor autorități față de cele legitimate de colectivitatea locală creează ingerințe asupra autonomiei locale, creându-se premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la prevederile art. 120 alin. (1) din *Constituția României, republicată*, care consacră *principiul autonomiei locale*.

Astfel, în opinia noastră, inițiatorii pleacă de la o premisă greșită în interpretarea *principiului echilibrului puterilor în stat*, cu ignorarea *principiului autonomiei locale*, pe baza căruia se organizează și funcționează administrația publică locală în România.

Menționăm că, în sensul Cartei europene a autonomiei locale¹ și al *Legii nr. 215/2001*, 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*” și „*privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și*

¹ Adoptată la Strasbourg pe data de 15 octombrie 1985 și ratificată de România prin *Legea nr. 199/1997 pentru ratificarea Cartei europene a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985*

gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului, după caz”.

În acest sens, în *Carta europeană a autonomiei locale* se prevede, la art. 4 pct. 2, că „*Autorităților administrației publice locale le este recunoscută, în cadrul legii, capacitatea deplină de a-și exercita inițiativa în toate domeniile ce nu sunt excluse din cadrul competențelor lor sau care nu sunt atribuite unei alte autorități*”.

Având în vedere cele menționate, apreciem că instituirea prin lege a unui drept al deputaților și senatorilor de a iniția hotărâri locale/județene este de natură să aducă atingere prevederilor constituționale ale art. 120 alin. (1) și *Cartei europene a autonomiei locale*.

2. Totodată, instituirea dreptului de inițiativă a proiectelor de hotărâri din partea senatorilor și deputaților poate fi considerată o imixtiune a puterii legislative în puterea executivă.

Avem în vedere faptul că autoritatea deliberativă, formată din aleși locali „*legitimați*” de locuitorii comunității respective, adoptă acte de administrare pentru rezolvarea treburilor publice în limitele și în aplicarea normelor impuse de legiuitorul primar. Astfel, interesele cetățenilor dintr-o anumită colectivitate locală pot fi reprezentate și soluționate la nivelul acestei colectivități de către aleșii locali, iar la nivel național prin intermediul senatorilor și deputaților, aleși în urma unui proces electoral transparent, fiecare din cele două categorii de demnitari având un rol bine determinat raportat la rolul și cadrul instituțional constituțional în cadrul căruia își desfășoară activitatea.

Prin modificarea art. 45 alin. (6) și art. 97 alin. (2) din *Legea nr.215/2001*, astfel cum se propune la **pct. 1** și **pct. 3** ale inițiativei legislative, se recunoaște un drept al senatorilor și deputaților de a propune proiecte de hotărâri ale consiliilor locale, respectiv județene. În prezent, aceste alineate recunosc dreptul aleșilor locali de la nivel local (consilieri locali, primar, viceprimar) de a propune proiecte de hotărâri ale consiliului local, respectiv dreptul aleșilor locali de la nivel județean (consilieri județeni, președintele și vicepreședinții consiliului județean) de a propune proiecte de hotărâri ale consiliului județean.

Au dreptul de a propune proiecte de hotărâri (atât ale consiliilor locale, cât și ale consiliilor județene) și cetățenii, în condițiile art. 109-111 din lege, principala condiție de îndeplinit fiind susținerea proiectului „*de*

cel puțin 5% din populația cu drept de vot a unității administrativ-teritoriale respective”.

Deputatul sau senatorul care, după cum au în vedere inițiatorii propunerii legislative, are drept de inițiativă a proiectelor de hotărâri, poate fi un membru al Parlamentului ales pe listele de partid politic care nu se regăsește în configurația politică a unui consiliu local sau județean sau poate fi, după caz, un membru al Parlamentului ales în calitate de candidat independent.

Configurația politică a unui consiliu local sau județean este determinată de voința alegătorilor exprimată prin vot cu ocazia ultimelor alegeri pentru autoritățile administrației publice locale. Reglementarea dreptului deputaților și senatorilor de a propune proiecte de hotărâri ignoră configurația politică a respectivului consiliu și poate fi considerată neconstituțională, prin raportare la prevederile art. 121 alin. (1) din *Constituție*. În temeiul acestui alineat, „*Autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii*”.

Apreciem că, prin instituirea acestui drept, sunt create premisele de neconstituționalitate și prin raportare la art. 1 alin. (4) din *Constituție*, care statuează faptul că „*Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale*”.

3. În ceea ce privește soluția propusă la **pct. 2** al inițiativei legislative, prin care se propune modificarea art. 52 alin. (2) din *Legea nr.215/2001*, apreciem că prevederea, conform căreia „*orice act administrativ care împiedică sau face dificilă exercitarea drepturilor*” senatorilor și deputaților de a participa și lua cuvântul la ședințele consiliilor, este criticabilă deoarece orice hotărâre prin care a fost aprobat regulamentul de organizare și funcționare al unui consiliu (și care nu conține prevederi privind respectivul drept al deputaților și senatorilor) poate fi considerat „*un act administrativ nul de drept*”.

4. Cu privire la infracțiunea reglementată la **pct. 5** al inițiativei legislative, menționăm că acțiunea ilicită, „*împiedicarea fizică*”, se poate confunda cu acțiunile ilicite care constituie contravenție (și sunt prevăzute la **pct. 4** al inițiativei legislative), respectiv „*neacordarea cuvântului*” și „*limitarea abuzivă a timpului acordat*”.

De asemenea, apreciem că simpla „împiedicare fizică” nu reprezintă gradul de pericol social specific infracțiunii în situația în care „împiedicarea” presupune acțiuni (ca exemplu, închiderea microfonului) care, în prezent, nu sunt prevăzute de legea penală (cum ar fi, în ultima situație, diverse acte de violență).

Totodată, în ceea ce privește modul de redactare al „sancțiunilor” administrative și penale instituite la **pct. 4** și **pct. 5**, apreciem că normele instituite sunt neclare și imprecise, aspecte care, pe lângă dificultățile de interpretare și aplicare, sunt de natură a conduce atât la încălcarea prevederilor² art. 36 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, cât și a dispozițiilor³ art. 1 alin. (5) din *Constituție*.

În concret, apreciem că, din modul de redactare a contravenției, nu rezultă cine este contravenientul (cui i se aplică sancțiunea contravențională), având în vedere că o astfel de hotărâre de „neacordare a cuvântului la lucrările consiliului local” poate fi luată de consiliul local însuși, ca organ colegial.

În ceea ce privește prefectul, constatăm că, în anumite situații, acesta poate fi în același timp și organ constatator și „persoană vătămată”.

În plus, în conformitate cu prevederile art. 4 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare*, „Dispozițiile din actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravențiile intră în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării (...)”, iar „În cazuri urgente se poate prevedea intrarea în vigoare într-un termen mai scurt, dar nu mai puțin de 10 zile”, textul inițiativei legislative necuprinzând nicio dispoziție tranzitorie referitoare la termenul de intrare în vigoare a contravenției.

² ART. 36

(1) Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie.

(2) Este interzisă folosirea neologismelor, dacă există un sinonim de largă răspândire în limba română. În cazurile în care se impune folosirea unor termeni și expresii străine, se va alătura, după caz, corespondentul lor în limba română.

(3) Termenii de specialitate pot fi utilizați numai dacă sunt consacrați în domeniul de activitate la care se referă reglementarea.

(4) Redactarea textelor se face prin folosirea cuvintelor în înțelesul lor curent din limba română modernă, cu evitarea regionalismelor. Redactarea este subordonată dezideratului înțelegerii cu ușurință a textului de către destinatarul acestuia.

³ În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.

Nu în ultimul rând, formularea „*limitarea abuzivă a timpului acordat acestora*” este neclară și lipsită de previzibilitate, în condițiile în care nu sunt prevăzute criteriile obiective pentru stabilirea timpului luărilor de cuvânt și situațiilor în care acesta poate fi limitat.

Totodată, referitor la infracțiunea prevăzută la **pct. 5** al inițiativei legislative, apreciem că aceasta nu se justifică. Instituirea unei infracțiuni are în vedere vătămarea ori punerea în primejdie a unei anumite valori sociale, de o anumită importanță socială. *Expunerea de motive*, ca instrument de prezentare și motivare, nu face, însă, nicio referire, la ce anume valori sociale se aduce atingere în așa măsură încât să fie nevoie de incriminarea faptei ca infracțiune, cu atât mai mult cu cât noțiunea de „*împiedicare fizică*” este imprecisă și neclară.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Viorica DĂNCILĂ

PRIM-MINISTRU



Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**
Președintele Senatului