

EXIGENȚE CONSTITUȚIONALE PRIVIND AUTONOMIA LOCALĂ



Lector univ. dr. Anca-Jeanina NIȚĂ

Abstract

The current paper has as definite aim to recall the concept of local autonomy in relation to democratic systems of public administration along with the emphasis as regards case-law in point of Constitutional Court.

The constitutional principle of local autonomy- to be enshrined within article 120 of Fundamental Law, the regulation in terms of infra-constitutional legislation is brought out, taking into account the fact according to which national law is in line with the provisions of European Charter on Local Autonomy.

The article under discussion addresses approaches of native doctrine that is presented as a modern form of expression as regards the principle of administrative decentralization, not to be perceived as sovereignty and independence with local authorities not being situated beyond the state. Particular focus has been drawn to the French doctrine that assesses the local autonomy as an efficient form of administrative self-management.

The Constitution requirements in terms of local autonomy are analyzed through the prism of examination certain relevant decisions of CCR that state on the legal system of regional autonomy.

As a corollary in respect of the material is to be stated that CCR decisions are part of the normative order of the state and even if are not identified with the legislative act, the effects are similar to it, by means of which are being established rules/standards of conduct to function within normative acts domain that transpose the constitutional principle of local autonomy.

Key-words: *local autonomy, constitutional principle, doctrine, public administration, decisions of Romanian Constitutional Court (CCR).*

1. Considerații introductive

Segment al activității publice de o deosebită importanță, administrația publică are menirea de a satisface interesele și nevoile cetățeanului, dar nu oricum, ci în coordonatele constituționale și legale ale statului de drept, democratic și social, proclamat expresiss verbis prin art. 1 alin. (3) din Constituție României din 1991, revizuită în 2003.

Doctrina administrativă actuală identifică două sensuri ale noțiunii de administrație publică: a) în sens funcțional, administrația publică reprezintă activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legilor, urmărindu-se satisfacerea interesului public prin asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice și prin executarea unor prestații către particulari; b) în sens organizatoric, administrația publică constă într-un ansamblu de autorități publice prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se preseează servicii publice¹.

În Constituția din 1991, revizuită în 2003, în cele două secțiuni ale Capitolul V din Titlul III „Autoritățile Publice”, regăsim reglementarea celor două componente ale administrației publice: 1) administrația publică centrală de specialitate; 2) administrația publică locală.

Distincția dintre cele două forme ale administrației publice nu implică o izolare a organelor ce le compun, între ele există strânse legături, dar și delimitări necesare, legitime, determinate de faptul că la baza organizării și funcționării administrației publice locale stă principiul constituțional al autonomiei locale².

Modul de organizare administrativă a unui stat este unul din elementele care îi dau identitate, fiind influențat de mai mulți factori între care se regăsesc particularitățile naționale și este rodul unei lungi evoluții istorice.³ Activitățile de administrare dimpreună cu cele de guvernare se desfășoară în realizarea funcției executive a statului, fără ca însă administrația publică să se confunde cu puterea executivă.

În actualul cadru constituțional, „administrația publică nu mai apare ca o componentă a puterii executive, ci ca un corp profesional”⁴, destinat realizării permanente a serviciilor și a ordinii publice, aflat sub autoritatea puterii executive, în mod special a Guvernului care – după cum se dispune prin art. 102 alin. (1) din Constituție „asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice”.

De altfel, pe drept cuvânt, în doctrina administrativă⁵ s-a susținut că autonomia locală reprezintă nu numai un principiu constituțional, dar și un mod de

¹ Pentru detalii, a se vedea, D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, volumul I. Ediția 4, Ed. C.H. Beck, București, 2018, pp. 6-7.

² V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, p. 748 apud V. Vedinaș, M. Enache în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p.1052.

³ D. Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, p. 84 apud V. Vedinaș, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 992.

⁴ I. Vida, „Puterea executivă și administrația publică”, București, 1994, p.190 apud C. Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar Ediția a II-a, revăzută și adăugită*, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p.20.

⁵ F.L. Ghencea, *„Drept administrativ. Vol.I, Introducere în dreptul administrativ. Instituții politico-administrative”*, Ed. Pro Universitaria, București, 2021, p. 199.

organizare a administrației comunităților locale, păstrând decizia la nivelul comunității, cea mai în măsură să-și identifice nevoile și interesele.

2. Autonomia locală – principiu constituțional pe care se întemeiază administrația publică locală. Transpunere în legislația infraconstituțională și abordare doctrinară

Potrivit DEX, una dintre accepțiunile cuvântului „autonomie” este aceea de „drept al unor subdiviziuni teritoriale ale unui stat de a se administra sau guverna prin organe proprii”.

Etimologic, cuvântul „autonomie” este compusul termenilor din limba greacă „auto” și „nomos” – ceea ce înseamnă „să îți dai reglementări proprii”.

Art. 120⁶ din Constituția revizuită prevede:

*„(1)Administrația publică din unitățile administrativ teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, **autonomiei locale** și deconcentrării serviciilor publice”.*

(2) În unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere semnificativă se asigură folosirea limbii minorității naționale respective în scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile prevăzute de legea organică”.

Surprindem că alin. (1) al textului consacră la nivel de principii constituționale: descentralizarea, deconcertarea și autonomia locală.

Autoritățile publice prin care se realizează autonomia legală – în comune și orașe, sunt consiliile locale – autorități deliberative și primarii - autorități executive, care funcționează ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și orașe. În acest sens stau dispozițiile *art. 121 din Constituție*, preluate și dezvoltate în *art. 105-106 din Codul administrativ*.

La nivel județean, această misiune revine consiliilor județene, organe deliberative, care – după cum se dispune prin *art. 122 din Constituție*, au rolul de a coordona activitatea consiliilor locale comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean. Observăm că legiuitorul constituant - în cuprinsul *art. 122*, nu face referire și la autoritatea executivă de la nivel județean, despre care în *Constituție* regăsim trimitere în cuprinsul *art. 124 alin. (4)*. Potrivit textului constituțional, între prefect – reprezentant al Guvernului în teritoriu, pe de o parte, și consiliile locale și primari, consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

Cu referire la raporturile care se stabilesc între autoritatea deliberativă și cea executivă a unităților administrativ-teritoriale, Înalta Curte de Casație și Justiție –

⁶ În redactarea inițială, *art. 119* (devenit *art. 120*, prin renumerotarea textelor, în urma revizuirii) avea următorul conținut: „Administrația publică din unitățile administrativ teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale și pe cel al descentralizării serviciilor publice”.

Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, prin *Decizia nr. 12/2015*⁷, a stabilit că unitatea administrativ-teritorială, prin autoritatea sa executivă, respectiv *primarul, nu are dreptul de a ataca în fața instanței de contencios administrativ hotărârile adoptate de autoritatea sa deliberativă*, respectiv consiliul local sau, după caz, Consiliul General al Municipiului București”. Printre argumentele care susțin soluția se relevă și faptul că sistemul de organizare și funcționare a administrației publice locale, astfel cum este stabilit legislativ, presupune exercițiul concertat, real și efectiv al competențelor partajate ce revin autorității deliberative și autorității executive în scopul satisfacerii optime și efective a nevoilor comunității locale, fiind de neconceput un conflict între cele două autorități din cadrul aceleiași unități administrativ-teritoriale. Subliniază instanța supremă că a accepta o asemenea ipoteză ar reprezenta o îndepărtare de la principiile și pârgurile administrative ale sistemului de realizare a autonomiei locale (par. 51,55).

Nedefinit de textul constituțional, conceptul de autonomie locală este privit de profesorul Ioan Vida „forma modernă de exprimare a principiului descentralizării administrative”⁸.

O definiție a autonomiei locale regăsim în Carta Europeană a Autonomiei Locale⁹ - ratificată de România prin Legea nr. 199 din 17 noiembrie 1999¹⁰. Potrivit art. 3 al Cartei: „*Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice*”.

Art. 5 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul Administrativ consacră o definiție asemănătoare. Cu denumirea marginală „Definiții generale”¹¹, norma legală stabilește că în accepțiunea Codului, expresia autonomie locală semnifică „dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale la nivelul cărora sunt alese, treburile publice, în condițiile legii” (lit. j).

La nivel infraconstituțional, într-o redactare relativ similară cu cea a textului constituțional, art. 105 alin. (1) din Codul administrativ stabilește că „autonomia locală se exercită de către autoritățile administrației publice locale la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor și județelor”.

Din redactarea textului constituțional și a normelor legale invocate, în doctrina de specialitate s-a afirmat că autonomia locală „poate fi definită ca reprezentând aptitudinea legală a autorităților autonome de a decide, în mod independent și sub

⁷ Publicată în M. Of. nr. 773 din 16 octombrie 2015.

⁸ I. Vida, *Administrația publică și autonomia locală*, în Revista „Dreptul”, nr. 10-11/1994, pp. 51-53.

⁹ Adoptată la Strasbourg, sub auspiciile Congresului Consiliului Europei și deschisă pentru semnare de către statele membre ale Consiliului Europei la 15 octombrie 1985, Carta a intrat în vigoare la 1 septembrie 1988, și - în prezent, este semnată de toate statele membre ale Consiliului Europei.

¹⁰ Publicată în M. Of. nr. 331 din 26 noiembrie 1997.

¹¹ Menționăm că aceeași definiție era dată autonomiei locale și prin art.3 din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală.

propria răspundere, în limitele legii, asupra problemelor colectivităților locale în care funcționează”¹².

Tot doctrina subliniază însă și faptul că autonomia locală nu poate fi interpretată ca fiind suveranitate și independență, colectivitățile locale nu sunt în afara statului și nu sunt independente de stat, el continuând să își exercite în mod deplin suveranitatea și asupra comunităților locale¹³.

Limitele autonomiei locale se desprind din art. 84 alin. (3) din Codul administrativ, care stabilește că „*autonomia este numai administrativă și financiară*”.

Sub aspectul modalității efective de administrare a treburilor publice, autonomia locală este considerată de către doctrina franceză ca fiind una dintre cele mai eficiente forme de autogestiune administrativă¹⁴, respectiv că autonomia financiară, „*reprezintă condiția sine qua non a descentralizării administrative*”¹⁵.

Potrivit doctrinei autohtone, autonomia administrativă semnifică faptul că ea privește exclusiv modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice locale, în vreme ce autonomia financiară semnifică faptul că autoritățile administrative locale dispun de resurse financiare, materiale și umane necesare realizării competențelor lor legale¹⁶.

Revenind la textul constituțional care consacră principiile de bază ale administrației publice locale, se cuvine a menționa că alin. (2) – prin care este consacrat dreptul minorităților de a-și folosi limba maternă în relațiile cu administrația publică, a fost introdus urmare a revizuirii din 2003.

În redactarea Codului administrativ, acest drept îl regăsim consacrat prin art. 94¹⁷, dispoziție legală care a generat dezbateri și controverse, în special în referire la conținutul normativ al alin. (2)., *prin se care stabilește că autoritățile administrației publice locale, prin hotărâre, pot decide asigurarea folosirii limbii minorităților naționale în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând minorității naționale nu ating ponderea de peste 20% din numărul locuitorilor, stabilit la ultimul recensământ.*

¹² V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 1059.

¹³ C-L. Popescu, *Autonomie locală și integrare europeană*, p. 117, *apud* V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 1061.

¹⁴ P. Pactet, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, ediția a 6-a revăzută, Paris: Masson, 1983 *apud* C. Manda, *Autonomia locală și protecția juridică a drepturilor minorităților naționale în România – explicații și delimitări conceptuale*, în *Revista Transilvană de Științe Administrative* 1 (28)/2011, p. 92.

¹⁵ B. Neel, *Dotation globale de fonctionnement des collectivités locales*, ED. AJDA, 1988, p. 187 *apud* A. Profiroiu, M. Profiroiu, „*Autonomia financiară a colectivităților locale din România - Premisă a succesului descentralizării*”, în *Revista Transilvană de Științe Administrative* RTSA, 2007.

¹⁶ Pentru detalii, a se vedea V. Vedinaș, M. Enache, *op. cit.*, p. 1060.

¹⁷ Art. 94. Folosirea limbii minorităților naționale: „(1) În unitățile/subdiviziunile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, stabilit la ultimul recensământ, autoritățile administrației publice locale, instituțiile publice aflate în subordinea acestora, precum și serviciile publice deconcentrate asigură folosirea, în raporturile cu aceștia, și a limbii minorității naționale respective, în conformitate cu prevederile Constituției, ale prezentului cod și ale tratatelor internaționale la care România este parte. (2) Autoritățile administrației publice locale prevăzute la alin. (1), prin hotărâre, pot decide asigurarea folosirii limbii minorităților naționale în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând minorității naționale nu ating ponderea prevăzută la alin. (1)”.

În opinia profesorului Verginia Vedinaș, această dispoziție este deosebit de periculoasă, poate deschide o cutie a Pandorei, care va determina posibilitatea utilizării limbii unei minorități, ca urmare a unor negocieri politice, permițând folosirea și acolo unde aceasta reprezintă doar 1% din populație¹⁸.

Profesorul Ioan Vida afirmă că cel de al doilea alineat al art.94 din Codul administrativ introduce o delegare legislativă nemaîntâlnită în normele de tehnică legislativă. Se legitimează, pe această cale, un „drept” al autorităților administrației publice locale de a legifera, deși, potrivit Constituției, această atribuție aparține în exclusivitate Parlamentului României¹⁹.

3. Exigențe constituționale privind autonomia locală

Prin deciziile pronunțate – urmare a exercitării controlului asupra constituționalității legii, înainte de promulgare, la sesizarea titularilor dreptului, enunțați în art. 146 alin. (1) lit. a) din Constituție, fie în soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate cu care a fost sesizată, în temeiul lit. d) a textului constituțional, Curtea Constituțională a dezvoltat o bogată jurisprudență în jurul conceptului de autonomie locală.

Modalitatea în care se exercită autonomia locală și regimul juridic al acesteia a fost statuat de instanța de contencios constituțional, prin *Decizia nr. 888/2015*²⁰. Potrivit Curții, autonomia locală se exercită prin autoritățile locale ce constituie voința colectivităților locale, exprimată prin vot universal, egal, direct, secret, liber exprimat, și reprezintă aptitudinea legală a autorităților menționate de a decide, în mod independent, pe baza și în limitele legii, asupra colectivităților locale pe care le reprezintă. *Regimul juridic al autonomiei locale privește: caracterul administrativ* (în sensul de mod de organizare și funcționare a autorităților administrației publice locale); *caracterul financiar* (autoritățile autonome locale dispun de resurse financiare, materiale, umane necesare realizării competenței lor legale); *excluderea raporturilor de subordonare față de alte autorități publice de nivel local, județean sau central sau a autorităților autonome unele față de altele; organizarea, funcționarea, competența, atribuțiile autorităților administrației publice locale și modul în care acestea gestionează resursele menționate, precum și bunurile care constituie domeniul public și privat al unităților administrativ-teritoriale* (par. 16).

¹⁸ V. Vedinaș, *Codul administrativ adnotat, Ediția a III-a revăzută și adăugită*, Ed. Universul Juridic, București, 2021, p. 133.

¹⁹ I. Vida, *Reglementarea autonomiei locale în Codul Administrativ*, în *Revista de Drept public* nr. 3/2019, p. 35 apud V. Vedinaș, op. cit., p. 133.

²⁰ Decizia nr. 888/2015 asupra respingerii obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 14/2015 pentru completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și pentru modificarea art. 39 alin. (7²) din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, publicată în M.Of.nr.180 din 10 martie 2016.

În considerarea dimensiunii financiare a autonomiei locale, Curtea – prin *Decizia nr. 826/2020*²¹, a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 458 alin. (1) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal. A constatat că normele criticate stabilesc modalitatea de calcul al impozitului pe clădiri datorat de persoanele fizice în funcție de destinația acestora, că soluția legislativă criticată este o aplicare a prevederilor constituționale ale art. 120 și art. 121 din Constituție, coroborate cu cele art. 137 alin. (1), referitoare la formarea, administrarea, întrebuințarea și controlul resurselor financiare ale autorităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice, precum și cu cele ale art. 139, potrivit cărora impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc numai prin lege, iar impozitele și taxele locale se stabilesc de consiliile locale sau județene, în limitele și în condițiile legii.

În motivare, Curtea arată că *„autoritățile administrației publice locale, prevăzute la nivel atât constituțional, cât și legal, cunosc cel mai bine situația financiară a unităților administrativ-teritoriale, problemele economice și sociale concrete ce necesită cheltuieli de la bugetele locale și, implicit, nevoile privind alimentarea prin taxe și impozite a acestor bugete locale, precum și situația și capacitatea financiară a contribuabililor, context în care trebuie să aibă în vedere un just echilibru între interesul public local sau general și interesul individual, respectiv posibilitățile materiale ale contribuabililor comunității locale respective”*(par. 19).

Sesizată cu obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor²² Legii pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, Curtea – prin *Decizia nr. 53/2018*²³, a statuat că *„autonomia locală nu trebuie golită de conținut, ea fiind prevăzută de Constituție ca un mijloc util pentru o mai bună administrare a treburilor locale (...)”*. A apreciat Curtea că operațiunea validării mandatelor unor noi consilieri locali trebuie să ia în considerare votul cetățenilor și competențele autorităților locale, că *„intervenția tale quale a prefectului în procedura de validare a mandatelor consilierilor locali după constituirea consiliului local (...) încalcă prevederile constituționale ale art. 120 alin. (1) privind principiul autonomiei locale, ale art. 121 alin. (2) privind autoritățile comunale și orașenești, precum și cele ale art. 123 alin. (2) și (4) privind prefectul”*.

Sesizată să se pronunțe asupra obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru înființarea Liceului Teologic Romano-Catolic II. Rákóczi Ferenc, Curtea – prin *Decizia nr. 118/2018*²⁴, a constatat neconstituționalitatea legii, inclusiv din perspectiva adoptării cu încălcarea principiului autonomiei locale, prevăzut de art.120 alin.(1) și art. 121 alin. (1) și (2) din Constituție. A reținut Curtea că dreptul de a dispune cu privire la înființarea, desființarea, fuziunea sau divizarea unităților

²¹ Publicată în M. Of. nr. 229 din 8 martie 2021.

²² Conținutul dispoziției este următorul „Ulterior constituirii consiliului local, validarea sau invalidarea unor noi mandate se face pe baza propunerii comisiei de validare prin ordin al prefectului”.

²³ Publicată în M. Of. nr. 277 din 28 martie 2018.

²⁴ Publicată în M. Of. nr. 367 din 27 aprilie 2018.

de învățământ preuniversitar aparține autorităților administrației publice locale, cu avizul conform al inspectoratelor școlare, operațiunea juridică circumscriindu-se domeniului de reglementare a actelor cu caracter infralegal, administrativ. Or, (...) actul normativ criticat nu corespunde finalității constituționale a activității de legiferare, care presupune reglementarea unei sfere cât mai largi de relații sociale generale, și este de natură a contraveni dispozițiilor art. 1 alin. (4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat, *Parlamentul intrând în sfera de competență a autorității executive locale, care se bucură de protecția constituțională a principiului autonomiei locale*" (par. 40,41).

Printr-o jurisprudență constantă și unitară²⁵, instanța de contencios constituțional s-a pronunțat în sensul că *principiul autonomiei locale nu presupune totală independență și competența exclusivă a autorităților publice din unitățile administrativ-teritoriale, ci acestea sunt obligate să se supună reglementărilor legale general valabile pe întreg teritoriul țării, dispozițiilor legale adoptate pentru protejarea intereselor naționale*.

Din această perspectivă, este de relevat că, deși - după cum am menționat, una din dimensiunile autonomiei locale este cea financiară, instanța de contencios constituțional - prin *Decizia nr. 154/2004*²⁶, a statuat că *autoritățile administrației publice locale nu au totală independență nici în privința stabilirii impozitelor și taxelor locale*, că potrivit art. 139 alin. (2) din Constituție, republicată, „Impozitele și taxele locale se stabilesc de consiliile locale sau județene, în limitele și în condițiile legii”. Potrivit Curții, textul constituțional obligă legiuitorul să determine, la modul general, domeniile, activitățile și veniturile pentru care consiliile locale sau județene sunt competente să stabilească impozite și taxe locale, iar legea poate prevedea domeniile, activitățile, veniturile sau categoriile de persoane scutite de la plata impozitelor ori taxelor locale. Amintește Curtea că stabilirea obligației de plată a impozitelor și taxelor locale, precum și scutirea de la plata unor impozite sau taxe pentru anumite bunuri ori venituri sau pentru anumite categorii de contribuabili se întemeiază pe principiul așezării juste a sarcinilor fiscale, prevăzut de art. 56 alin. (2) din Constituție, republicată.

Prin *Decizia nr.494/2005*²⁷ - examinând critica adusă de autorul excepției de neconstituționalitate care susține că îndreptățirea Guvernul „să dispună sau să

²⁵ A se vedea *Decizia nr. 1.567/2009*, publicată în M. Of. nr. 21 din 12 ianuarie 2010, *Decizia nr. 310/2019*, publicată în M. Of. nr. 663 din 9 august 2019.

²⁶ *Decizia nr. 154/2004* referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. II alin. (1) din Legea nr. 232/2003 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 36/2003 privind corelarea unor dispoziții din legislația financiar-fiscală, precum și a dispozițiilor art. 250 alin. (1) pct. 11 lit. l) și n) și ale art. 257 lit. j) din Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal, publicată în M. Of. nr. 466 din 25 mai 2004.

²⁷ *Decizia nr. 494* din 29 septembrie 2005 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 și ale art. 2 din Legea minelor nr. 85/2003, precum și a „interpretării” date prevederilor art. 3 alin. (1) și ale art. 20 din Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, publicată în M. Of. nr. 1.018 din 16 noiembrie 2005.

încuviințeze trecerea unor bunuri din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al statului, fără consimțământul consiliului local, respectiv al consiliului județean” încalcă prevederile art.120 din Constituție, Curtea statuează în sensul că *stabilirea unor bunuri ca aparținând proprietății publice exclusive a statului, iar nu și unităților administrativ-teritoriale, nu poate fi privită ca o încălcare a principiului autonomiei locale, întrucât acest principiu „nu exclude obligația autorităților administrației publice locale de a respecta legile cu caracter general, aplicabile pe întreg teritoriul țării”.*

Printr-o decizie mai recentă – *Decizia nr.809/2020*²⁸, Curtea a respins ca neîntemeiată excepția de neconstituționalitate a Legii nr. 141/2015 privind arborarea și folosirea de către unitățile administrativ-teritoriale a steagurilor proprii în ansamblul său, și, în special, prevederile art. 1 alin. (2) și (3), art. 2 alin. (2), art. 3, art. 4 alin. (1) și (2)²⁹. Făcând trimitere la jurisprudența sa³⁰, instanța de contencios constituțional arată că „principiul autonomiei locale nu presupune totală independență și competența exclusivă a autorităților publice din unitățile administrativ-teritoriale, ci acestea sunt obligate să se supună reglementărilor legale general valabile pe întreg teritoriul țării și dispozițiilor legale adoptate pentru protejarea intereselor naționale, că *dispozițiile art. 120-122 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.* Așa fiind, 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 (par. 23).

Sesizată cu soluționarea excepției de neconstituționalitate al cărui obiect îl constituie dispozițiile art. 14 și ale art. 15 din Legea contenciosului administrativ (care în opinia autorul excepției încalcă mai multe texte constituționale), Curtea – prin *Decizia nr.225/2010*³¹, respinge excepția, constatând că sunt neîntemeiate criticile de neconstituționalitate privind încălcarea art. 120 alin. (1) și a art. 121 alin. (1) din Legea fundamentală. În considerentele Deciziei se arată că atribuția definitorie a puterii judecătorești este înfăptuirea justiției, iar, în materia actelor administrative emise de autorități publice, prevederile art. 126 alin. (6) din Constituție garantează controlul judecătoresc asupra acestora, exercitat pe calea contenciosului administrativ, că „*a afirma că un asemenea control are semnificația încălcării principiului autonomiei locale, prin amestecul unei instanțe de judecată în «treburile interne ale administrației publice»*», echivalează cu negarea principiului separației

²⁸ Publicată în M. Of. nr. 48 din 15 ianuarie 2021.

²⁹ Excepția a fost ridicată de Consiliul Local al Municipiului Odorheiu Secuiesc în Dosarul nr. 50/96/2019 al Tribunalului Harghita - Secția civilă.

³⁰ Decizia nr. 154 din 30 martie 2004, publicată în M. Of. nr. 466 din 25 mai 2004.

³¹ Publicată în M. Of. nr. 241 din 15 aprilie 2010.

puterilor în stat și al garantării liberului acces la justiție, principii ce condiționează existența și funcționarea efectivă a statului de drept într-o societate democratică. În plus, instanțele de judecată sunt investite cu efectuarea controlului de legalitate și temeinicie asupra actelor administrative, acte ce, chiar dacă se bucură, până la proba contrarie, de prezumția de legalitate, nu pot fi sustrate cenzurii judecătorești sub aceste aspecte, fără ca astfel să se realizeze, așa cum susține autorul excepției, încălcarea competenței autorității publice, guvernate de principiul autonomiei locale”.

4. Considerații finale

Constituția României din 1991, revizuită în 2003, dă consacrare principiului autonomiei locale - numit în doctrină și „principiu de administrație utilă”³². În Codul administrativ regăsim principiul autonomiei locale printre cele șapte principii specifice aplicabile administrației publice locale, enunțate în art.75³³, iar „Regimul general al autonomiei locale” este tratat în Titlul III al Părții a III-a Codului. Surprindem, deci, că legislația națională dă curs cerinței înscrise în Carta Europeană a Autonomiei Locale, art. 2: „Principiul autonomiei locale trebuie să fie recunoscut în legislația internă și, pe cât posibil, în Constituție”.

Dispoziții similare cu cele înscrise în O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ au existat în Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, dar și în alte acte normative adoptate în baza textelor constituționale înscrise în Capitolul V al Titlului III din Constituție, care au făcut obiect al controlului de constituționalitate.

Prin jurisprudența dezvoltată de instanța de contencios constituțional s-a configurat regimul juridic al autonomiei locale care privește: caracterul administrativ și financiar; excluderea raporturilor de subordonare față de alte autorități publice de nivel local, județean sau central sau a autorităților autonome unele față de altele; organizarea, funcționarea, competența, atribuțiile autorităților administrației publice locale și modul în care acestea gestionează resursele menționate, precum și bunurile care constituie domeniul public și privat al unităților administrativ-teritoriale.

³² E. Popa, *Autonomia locală în România*, Ed. All Beck, București, 1999, p. 121.

³³ Art. 75. *Principii specifice aplicabile administrației publice locale*: (1) Administrația publică locală din unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor generale ale administrației publice prevăzute la Partea I, Titlul III, și a principiilor generale prevăzute în Legea nr. 199/1997 pentru ratificarea Cartei europene a autonomiei locale, precum și a următoarelor principii specifice: a) principiul descentralizării; b) principiul autonomiei locale; c) principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor de interes local deosebit; d) principiul eligibilității autorităților administrației publice locale; e) principiul cooperării; f) principiul responsabilității; g) principiul constrângerii bugetare.

Reamintim că deciziile CCR fac parte din ordinea normativă a statului³⁴. Fără a se identifica cu actul legislativ, efectele deciziilor CCR sunt similare acestuia, astfel că, prin intermediul lor, sunt stabilite reguli de conduită ce se impun a fi urmate, inclusiv în sfera actelor normative care transpun principiul constituțional al autonomiei locale.

Conchidem prin a preciza că demersul nostru nu a avut ca obiectiv o analiză aprofundată a principiului de rang constituțional al autonomiei locale (și nici nu putea să aibă, în cuprinsul unui articol pentru o revistă de specialitate), ci doar o prezentare de ansamblu a acestuia și identificarea jurisprudenței relevante în materie a instanței de contencios constituțional.

³⁴ A se vedea, Decizia nr. 650/2018, publicată în M. Of. nr. 97 din 7 februarie 2019.