

PRINCIPIUL DESCENTRALIZĂRII PE SERVICII

1. Conținutul și rolul principiilor în drept.

În teoria dreptului se face distincție între principiile fundamentale ale dreptului și principiile aplicabile unor ramuri: dreptul civil, dreptul administrativ, dreptul penal.

Un rol important în definirea principiilor fundamentale îi revine disciplinei Teoria generală a dreptului, ea având ca obiect principal de studiu principiile determinate prin generalizarea unor idei conținute în normele particulare ale diferitelor ramuri ale dreptului.

Prin principii se desemnează acele “ *idei , abstractizări sintetice prin care se redau trăsăturilor comune generale, proprii unui fenomen sau grup de fenomene*”. Sunt astfel individualizate principiile răspunderii juridice: principiul răspunderii pentru fapte savârșite cu vinovăție, principiul răspunderii personale, principiul justiției sancțiunii și principiul celerității tragerii la răspundere, ele sintetizând esența “fenomenului” răspunderii juridice.

În schimb, principiile dreptului au fost definite în felul următor: “ *Prin principii în domeniul dreptului înțelegem atât un fundament al sistemului de drept, cât și o modalitate de coordonare a normelor juridice în jurul unor idei călăuzitoare*”. Definiția este urmată de distincția dintre principiile fundamentale – care refectionă ceea ce este esențial și profund în cadrul unui tip de drept – și principiul valabile numai anumitor ramuri ale dreptului.

Importanța practică a principiilor în drept este analizată în două sensuri. Într-un sens, principiile dreptului asigură construcția unitară a sistemului de drept, această latură apărând în mod pregnant în procesul de elaborare a dreptului și constituindu-se într-un element important de tehnică legislativă. În cel de-al doilea sens, principiile de drept capătă o dimensiune cognitivă contribuind “*în mod decisiv la cunoșterea sistemului*” dreptului.

Astfel, putem constata importanța deosebită a principiilor atât în procesul de elaborare a dreptului, cât și în cel de aplicare a normelor juridice, în acest din urmă caz, cunoșterea lor îi conferă interpretului un instrument științific prețios de analiză.

2. Prezentarea de ansamblu a principiilor de organizare și funcționare a administrației publice.

Principiile de organizare și funcționare a administrației publice locale au o importanță deosebită în configurarea structurii organizatorice și funcționale a autorităților publice locale, motiv pentru care ele sunt reglementate la nivel constituțional în felul următor:

“Administrația publică din unitățile administrativ – teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale și pe cel al descentralizării serviciilor publice”.

Pentru înțelegerea sistemului promovat de Constituția României în organizarea și funcționarea administrației publice, arătăm că se cunosc două modalități principale de organizare administrativă : organizarea centralizată și cea descentralizată la care se adaugă un sistem intermediar și secundar, respectiv organizarea desconcentrată.

În cadrul *centralizării*, statul își asumă singur sarcina administrării (a realizării funcției executive), dispunând de o structură organizatorică ce promovează cu prioritate interesul general.

Un alt element definitoriu pentru organizarea centralizată, este acela al puterii ierarhice, definită ca un raport în cadrul căruia șeful este în măsură să se impună subordonaților săi.

În cazul *descentralizării*, statul nu își asumă singur sarcina administrării, ci o împarte, în anumite cote, cu alte categorii de persoane, cum sunt colectivitățile locale.

Sistemul descentralizării înlocuiește puterea ierarhică – specifică centralizării – cu controlul administrativ de legalitate.

Desconcentrarea administrativă este considerată ca fiind o formă intermediară între organizarea centralizată și cea descentralizată, caracterizată fiind *“printr-o oarecare independență, bineînțeles formală, a organelor locale în fruntea cărora sunt funcționarii numiți de organele centrale”*

Principiul autonomiei locale – fundament al organizării și funcționării administrației publice locale.

“Prin principii în domeniul dreptului înțelegem atât un fundament al sistemului de drept, cât și o modalitate de coordonare a normelor juridice în jurul unei idei călăuzitoare”.

Pornind de la definiția legală a acestui principiu și de la analiza conținutului Legii Administrației publice locale în corelație cu dispozițiile constituționale și cu documentele internaționale semnate de România, în doctrină s-a arătat că, din punct de vedere structural, principiul autonomiei locale este compus din trei elemente : **organizatoric, funcțional, gestionar.**

Din punct de vedere **organizatoric** autonomia locală se manifestă prin alegerea autorităților administrației publice locale de către populația cu drept de vot care domiciliază în unitatea administrativ – teritorială respectivă, prin posibilitatea recunoscută consiliilor locale de a adopta statutul localității, organigramele și numărul de personal, a organizării serviciilor publice locale și a înființării persoanelor de drept public și privat.

Funcțional autonomia locală presupune determinarea atribuțiilor autorităților locale prin consacrarea plenitudinii de competență în soluționarea problemelor de interes local și exclude ingerința altor autorități.

Gestionar, autonomia locală vizează competența autorităților locale de a utiliza patrimoniul persoanei juridice, respectiv a unității administrativ – teritoriale, în conformitate cu intererul cetățenilor.

Alte principii ale administrației publice locale - Așa-zisele principii adăugate de Legea administrației publice locale, alături de cele precizate în Constituție și anume **eligibilitate autorităților administrației publice locale, principiul legalității și consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit.**

3. Principiul descentralizării pe servicii.

Descentralizarea administrativă, ca mod de organizare a administrației publice într-un stat, îmbracă două forme : **descentralizarea teritorială** și cea pe **servicii.**

“ În cazul descentralizării teritoriale teritoriul statului este împărțit în circumscripții administrative, în care funcționează autorități administrative locale, care se bucură de o oarecare indenpedență față de autoritatea centrală ”. Astfel anumite servicii publice locale sunt scoase din competența autorităților cantrale și date în competența autorităților locale descentralizate, care girează în circumscripțiile în care au fost alese.

Descentralizarea pe servicii nu se referă la o grupă de servicii de interes local, date în competența autorităților locale, ci la un singul serviciu public, care este scos

din competența centrală sau locală, dându-i-se o organizare autonomă. ***În cazul acesta serviciile publice primesc un patrimoniu și organe proprii, întrucâtva independente de organele administrative din competența cărora au fost scoase.***

4. Noțiunea serviciului public.

Literatura din perioada interbelică fundamenta noțiunea de serviciu public pornind de la nevoile sociale pe care le satisfăcea statul, serviciul public fiind ***mijlocul prin care administrația își exercita activitatea.*** În această optică, prof. Paul Negulescu, prin serviciu public înțelegea un ***organism administrativ, creat de stat, județ sau comună, cu o competență și puteri determinate, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al administrației publice care l-a creat, pus la dispoziția publicului pentru a satisface în mod regulat și continuu o nevoie cu caracter general, căruia inițiativă privată nu ar putea să-i dea “decât o satisfacțiune incompletă și intermitentă”.***

După acest autor, statul poate să aibă și servicii care nu au caracter public, atunci când el se comportă ca patron. Pe când, în opinia prof. Anibal Teodorescu, care se înscrie în teoria lui G. Jeze, serviciile publice se întâlnesc pretutindeni unde este o activitate de stat. În orice caz se susține că funcția executivă a statului se exercită prin servicii publice ; ***totalitatea serviciilor publice formează administrația.***

Considerând necesar, având în vedere regimul juridic deosebit care se aplică în legislația actuală, se disting două categorii de servicii publice.

Sensul noțiunii de serviciu public este acela de activitate organizată de autoritățile comunale, orășenești, municipale și județene, destinată a satisface cu caracter de permanență interesul general, în condițiile regimului juridic de drept public.

După cum se poate observa sensul dat noțiunii de serviciu public este unul limitat de satisfacerea intereselor comunelor, orașelor, municipiilor și județelor, motiv pentru care ea nu cuprinde în sfera sa serviciile publice de interes național.

O primă categorie de servicii este cea girată de autoritățile administrative locale, alese în condițiile legii, în unitățile administrative – teritoriale, respectiv de consiliile comunale, orășenești și municipale.

Această categorie a serviciilor publice, se subdivide în servicii publice

obligatorii și servicii publice facultative, după criteriul obligativității sau lipsei condiției de obligativitate a constituirii lor.

Sunt servicii obligatorii, cele necesare pentru buna desfășurare a activității administrației publice, în unitățile administrativ teritoriale. Este cazul, spre exemplu, al serviciilor de stare civilă și autoritate tutelară.

Sunt servicii publice facultative, acelea a căror înființare nu este obligatorie și care urmăresc asigurarea nevoilor cetățenilor în funcție de mijloacele financiare de care dispune unitatea administrativ teritorială, conform art. 84 din Legea Administrației publice locale.

În afară de deosebirea ce decurge între cele două tipuri de servicii, din caracterul lor obligatoriu sau facultativ, se poate sesiza și o altă deosebire importantă: preponderența reglementărilor legale în organizarea și funcționarea serviciilor obligatorii, generată de interesul național pe care îl promovează, în timp ce organizarea, funcționarea și competența serviciilor publice facultative sunt stabilite la nivel regulamentar, prin hotărârea consiliilor comunale, orașenești și municipale, în condițiile art. 84 – 89 din Legea 215/2002.

O a doua categorie de servicii publice, o constituie serviciile publice descentralizate girate, în condițiile legii, de regii autonome și societăți comerciale și care sunt cunoscute în știința dreptului administrativ sub denumirea generică de ***stabilimente publice***.

Din cele prezentate până acum, se poate observa că, un serviciu public poate fi girat fie de către unitățile administrației publice comunale, orașenești, municipale și județene, fie de către regii autonome sau societăți comerciale constituite în conformitate cu Legea nr. 15/1990.

La aceste categorii se adaugă cele reglementate de Lege nr. 326/2001, cu privire la serviciile de gospodărie comunală.

Există însă și o a treia categorie a serviciilor publice și anume aceea realizată de instituții publice. Astfel, consiliile comunale, orașenești și municipale pot înființa, conform Legii 215/2001 “ ***instituții și comercianți de interes local***”, “ ***înființează și asigură funcționarea unor instituții de binefacere de interes local*** ” iar consiliile județene “ ***hotărăsc în condițiile legii înființarea de instituții și societăți comerciale*** ” și “ ***hotărăște în condițiile legii, asocierea cu consiliile locale, pentru realizarea unor obiective de interes comun, scop în care poate înființa împreună cu acestea instituții publice, societăți comerciale și servicii publice*** ”.

5. Noțiunea descentralizării administrativ teritoriale și pe servicii.

Noțiunea descentralizării are o accepție largă și una restrânsă.

În sens larg, prin descentralizare se înțelege orice transfer de atribuții din plan central în plan local, indiferent de procedeu folosit. În sens restrâns, descentralizarea este legată de procedeu de realizare a acestuia. Un procedeu analizat deja, este cel al transferului de atribuții către unitățile administrativ – teritoriale (descentralizarea teritorială). Al doilea procedeu al descentralizării este acela al serviciului public, când se realizează desprinderea unor servicii publice din competența centrală sau locală și se conferă acestora personalitate juridică.

6. Serviciile publice locale.

Față de fondul comun de idei din literatura contemporană accidentală apreciem că serviciul public ca dimensiune a administrației publice locale se caracterizează prin : continuitate, egalitatea tuturor în fața lui, un regim juridic dominat de regulile dreptului public în spatele cărora se află o autoritate a administrației publice.

După natura lor serviciile publice se pot clasifica în trei categorii: tehnico – administrative, industriale și comerciale și socio – culturale.

După modul în care realizează interesul general deosebim, de asemenea, trei mari categorii: servicii publice a căror scop este satisfacerea directă și individuală a cetățenilor, servicii publice care oferă avantaje particularilor în mod direct și servicii publice destinate colectivității în ansamblu.

Cât privește modul de gestionare a serviciilor publice, față de legislația noastră în vigoare putem distinge:

- administrarea printr-o regie autonomă sau o instituție publică;

- contract de concesiune pentru punerea în valoare a unui bun proprietate publică, fie pentru efectuarea de lucrări publice, fie pentru satisfacerea altor nevoi colective, ca de pildă transportul public;
- contractul de închiriere;
- locația de gestiune;
- contractul civil;
- contractul comercial.

Serviciile publice de gospodărie comunală reprezintă ansamblul activităților și acțiunilor de utilitate și de interes local, desfășurate sub autoritatea administrației publice locale, având drept scop furnizarea de servicii de utilitate publică, prin care se asigură: alimentarea cu apă, canalizarea și epurarea apelor uzate și pluviale, salubritatea localităților, alimentarea cu energie termică produsă centralizat, alimentarea cu gaze naturale, alimentarea cu energie electrică, transportul public local, administrarea fondului locativ public, administrarea domeniului public.

Serviciile publice de gospodărie comunală se realizează prin intermediul unui ansamblu de construcții, instalații tehnologice, echipamente funcționale și dotări specifice, denumite în continuare sisteme publice de gospodărie comunală; aceste sisteme fac parte integrantă din infrastructura edilitară a localităților.

Serviciile publice de gospodărie comunală se organizează și se administrează cu respectarea următoarelor principii: principiul dezvoltării durabile, principiul autonomiei locale, principiul descentralizării serviciilor publice, principiul responsabilității și legalității, principiul participării și consultării cetățenilor, principiul asocierii intercomunale și parteneriatului, principiul corelării cerințelor cu resursele, principiul protecției și conservării mediului natural și construit, principiul administrării eficiente a bunurilor din proprietatea publică a unităților administrativ teritoriale, principiul asigurării mediului concurențial, principiul liberului acces la informații privind aceste servicii publice.

În conformitate cu Legea nr. 326/2001, art. 6 garantează tuturor persoanelor dreptul de a utiliza serviciile publice de gospodărie comunală, prin: accesibilitate egală la servicii publice de gospodărie comunală, accesul la informațiile privind serviciile publice de gospodărie comunală, dreptul de asociere în organizații neguvernamentale pentru apărarea, promovarea și susținerea intereselor utilizatorilor, dreptul de a fi consultate direct sau prin intermediul organizațiilor neguvernamentale ale utilizatorilor în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, strategiilor și reglementărilor privind activitățile din sectorul serviciilor publice de gospodărie comunală, dreptul de a se adresa, direct sau prin intermediul unor organizații neguvernamentale, autorităților administrației publice ori instanțelor judecătorești în vederea prevenirii sau reparării unui prejudiciu direct ori indirect.

Serviciile publice de gospodărie comunală trebuie să îndeplinească următoarele condiții esențiale: continuitate din punct de vedere cantitativ și calitativ, în condiții Contractuale, adaptabilitate la cerințele consumatorilor, accesibilitate egală la serviciul public, în condiții contractuale, asigurarea sănătății publice și a calității vieții.

Organizarea, exploatarea și funcționarea serviciilor publice de gospodărie comunală trebuie să asigure: satisfacerea cerințelor cantitative și calitative ale utilizatorilor, corespunzător prevederilor contractuale, funcționarea optimă, în condiții de siguranță, rentabilitate și eficiență economică, a construcțiilor, echipamentelor, instalațiilor și dotărilor, corespunzător parametrilor tehnologici proiectați și în conformitate cu caietele de sarcini, cu instrucțiunile de exploatare și cu regulamentele de organizare și funcționare, protejarea domeniului public și a mediului prin respectarea reglementărilor legale, informarea și consultarea cetățenilor în vederea protejării sănătății populației care beneficiază de serviciile respective.

- // -