

**Despre stat, administrație locală,
Constituție și realitatea europeană**

MIHAI CRISTIAN APOSTOLACHE

**Despre stat, administrație locală,
Constituție și realitatea europeană**



EDITURA UNIVERSITARĂ
București, 2015

Colecția ȘTIINȚE JURIDICE ȘI ADMINISTRATIVE

Redactor: Gheorghe Iovan

Tehnoredactor: Ameluța Vișan

Coperta: Monica Balaban

Editură recunoscută de Consiliul Național al Cercetării Științifice (C.N.C.S.) și inclusă de Consiliul Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare (C.N.A.T.D.C.U.) în categoria editurilor de prestigiu recunoscut.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

APOSTOLACHE, MIHAI CRISTIAN

Despre stat, administrație locală, Constituție și realitatea europeană /

Mihai Cristian Apostolache. - București : Editura

Universitară, 2015

Bibliogr.

ISBN 978-606-28-0162-5

32

DOI: (Digital Object Identifier): 10.5682/9786062801625

© Toate drepturile asupra acestei lucrări sunt rezervate, nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul Editurii Universitare

Copyright © 2015

Editura Universitară

Editor: Vasile Muscalu

B-dul. N. Bălcescu nr. 27-33, Sector 1, București

Tel.: 021 – 315.32.47 / 319.67.27

www.editurauniversitara.ro

e-mail: redactia@editurauniversitara.ro

Distribuție: tel.: 021-315.32.47 / 319.67.27 / 0744 EDITOR / 07217 CARTE

comenzi@editurauniversitara.ro

O.P. 15, C.P. 35, București

www.editurauniversitara.ro

ARGUMENT

După o perioadă de doi ani în care am exprimat diverse opinii în săptămânalul prahovean „Ploieștii”, am considerat că este momentul să reunesc aceste opinii într-o lucrare care să poarte denumirea *“Despre stat, administrație locală, Constituție și realitatea europeană”*. Lucrarea am structurat-o în două părți: prima grupează articolele din publicația prahoveană apărute în perioada 2013 - 2014, iar a doua cuprinde 5 articole, realizate recent, care aduc în atenția cititorilor aspecte legate de: modul în care a fost adoptat un act normativ destinat administrației publice locale (Ordonanța Guvernului nr. 35/2002), Carta privind guvernarea multinivel, aspecte jurisprudențiale, legislative și doctrinare privind autonomia locală, dar și funcția de administrator public, privită ca refugiu pentru primarii declarați incompatibili. Nu în ultimul rând am analizat și Decizia Curții Constituționale nr. 761/2014, prin care s-a declarat neconstituționalitatea legii de aprobare a ordonanței ce a permis migrația politică a aleșilor locali. Finalul lucrării este rezervat anexelor, în care se regăsesc două interviuri publicate în săptămânalul „Ploieștii”.

Ce bucurie poate fi mai mare pentru cineva decât aceea prin care constată că efortul său intelectual servește drept călăuză multora dintre cei cu care interacționează, determinându-i să își reconsidere atitudinea față de instituțiile statului, față de viața publică în general. Pe parcursul celor

doi ani de zile am încercat să scot în evidență modul cum funcționează mecanismul statal și mi-am exprimat satisfacția, dar și rezerva față de felul în care este conturat și funcționează designul instituțional românesc. Totodată, am încercat să subliniez avantajele ce decurg din statutul de țară membră a Uniunii Europene și să evidențiez o serie de inițiative de la nivel european cu impact asupra instituțiilor românești și asupra vieții publice din România.

Sper ca această lucrare să trezească interesul cititorilor, în mod deosebit al celor care activează în sectorul public și care au obligația să slujească cu responsabilitate și dragoste de țară instituțiile și autoritățile publice în care își desfășoară activitatea.

În final, doresc să menționez faptul că acțiunea de publicare a unor articole în săptămânalul „Ploieștii” am demarat-o după o consultare cu regretatul ziarist prahovean, Ioan Marinescu, care m-a încurajat în punerea în practică a acestei inițiative și ale cărui sfaturi mi-au fost de un real folos. Pentru aceste motive, dedic lucrarea de față acestui om deosebit care, din păcate, a plecat prea devreme dintre noi.

PARTEA I

CARE ESTE PROIECTUL DE ȚARĂ AL ROMÂNIEI?

După 24 de ani de la Revoluția din decembrie 1989, România nu are un proiect de țară. Fiecare Guvern care s-a succedat la putere a venit în fața națiunii cu un program de guvernare, dar, din nefericire, mai toate propunerile incluse în acel program au rămas doar pe hârtie. După aproape două decenii și jumătate de democrație, constatăm că încă nu ne găsim drumul, nu identificăm calea firească de urmat. În toată această perioadă ni s-au fluturat prin fața ochilor diverse strategii de dezvoltare a României, care mai de care mai sofisticate, fiecare purtând amprenta ideologiei forțelor politice ajunse la putere prin voința cetățenilor, într-o etapă sau alta. Obiectivele strategice ale țării au fost înlocuite cu obiective politice de scurtă durată ale celor care au deținut și dețin temporar puterea. Din 1989 încoace, clasa politică românească se află într-o continuă zbatere, gâlceava politică înlocuind proiectul de țară. În timp ce vecinii noștri bulgari își dezvoltă turismul prin atragerea investitorilor germani, în special, și printr-o politică protecționistă, care are drept scop promovarea produselor proprii și stimularea consumului acestor produse, decidenții politici români își ocupă timpul cu dezbateri interminabile, lipsite de substanță, dar care au menirea de a umple agenda publică cu false subiecte. Lipsa asumării răspunderii, lipsa fermității în luarea unor decizii

necesare pentru societate, lipsa unei viziuni pe termen mediu și lung sunt atributele clasei politice românești sfâșiată nu de maidanezi, ci de propriile orgolii, de interese mărunte și de nepăsare.

Ați auzit în ultima perioadă că România are vreun obiectiv strategic? Ați auzit cumva că dorim să performăm într-un domeniu sau altul? Ați mai auzit ceva de Schengen? Ați mai auzit ceva de absorbția fondurilor europene? Ați auzit vreun îndemn către regăsirea identității și valorilor noastre naționale? Din contră. Auzim, din ce în ce mai mult, îndemnuri la ură, la distrugere, auzim replici tăioase între diverși oameni politici, vedem cum se iau măsuri pompieristice, în loc să se adopte măsuri bazate pe o strategie care să urmărească o anumită finalitate. Se așteaptă producerea unei tragedii pentru ca autoritățile să iasă din starea de letargie și indiferență și să adopte anumite măsuri, în loc să acționeze din timp și să prevină producerea unor catastrofe.

Nu îmi place să dau ca exemplu altă țară pentru că îmi doresc ca țara mea să fie de fiecare dată un exemplu de bune practici, dar, din nefericire, realitatea bate visul. Germania, cu toate că este o țară dezvoltată, investește mai mult, de la an la an în cercetare-dezvoltare, stimulând inovația și inventând noi produse și servicii mai competitive. La noi cercetătorii au salarii de mizerie, în unele cazuri nici acele salarii nu le primesc la timp. Polonia a devenit lider în absorbția fondurilor europene, reușind acest lucru prin voință politică și prin faptul că și-a pus la punct un mecanism administrativ eficient de atragere a fondurilor europene.

În țara noastră autoritățile sunt preocupate de câte funcții să mai creeze și pentru cine, prin așa-zisa reformă administrativă. În loc să se acționeze în direcția dezvoltării agriculturii, turismului și agroturismului, în loc să se adopte

măsuri urgente pentru protejarea producătorilor, să se investească în educație și cercetare, decidenții politici se limitează să constate și să adopte măsuri de moment. Se propun fel de fel de consultări populare pe diverse teme, referendumuri naționale sau locale, se varsă lacrimi, se pierde timpul și se consumă resurse. Rezultatul? O țară din ce în ce mai săracă, cu oameni dezorientați, cu tineri care nu își găsesc reperul valoric, cu politicieni vorbăreți, o țară fără un proiect de țară.

POLITIZAREA FUNCȚIEI DE PREFECT

Politizarea funcției de prefect este una din problemele care afectează ordinea de drept și funcționarea normală a administrației publice locale. După cum bine se știe, prefectul reprezintă Guvernul în teritoriu și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor de la nivel județean. Totodată, prefectul are și rolul de a veghea la respectarea legalității de către autoritățile administrației publice locale, având posibilitatea să atace la instanța de contencios administrativ un act administrativ al primarului, consiliului local, consiliului județean sau al președintelui acestuia, dacă îl consideră ilegal. Această posibilitate este garantată prefectului atât constituțional, cât și legal. Astfel, potrivit art. 123 alin.5 din Constituția României și a art. 19 alin. 1 lit. e din Legea nr. 340/2004 (Legea privind prefectul și instituția prefectului), prefectul verifică legalitatea actelor administrative ale autorităților administrației publice locale, iar în cazul în care consideră un act ilegal, îl poate ataca în fața instanței de contencios administrativ, situație în care actul atacat este suspendat de drept.

Autonomia locală nu este un drept absolut al autorităților administrației publice locale, care trebuie să se manifeste în cadrul și limitele legii. Prefectul, în calitatea sa de organ de tutelă administrativă, are dreptul să verifice dacă manifestarea de voință a autorităților locale este în conformitate cu legea. Desigur, așa cum administrației locale îi este

permis să se manifeste doar în cadrul și limitele legii, la fel și prefectul este obligat să își respecte statutul său reglementat de normele constituționale și legale. Una dintre dimensiunile statutului prefectului este și aceea că are calitatea de înalt funcționar public, iar potrivit art. 17 din Legea nr. 340/2004, înaltul funcționar public nu poate fi membru de partid, sub sancțiunea destituirii din funcție. Această dimensiune a statutului prefectului pune în valoare unele din principiile pe care se întemeiază activitatea acestuia: legalitatea, imparțialitatea și obiectivitatea. Prin instituirea unor asemenea norme, legiuitorul a dorit să profesionalizeze instituția prefectului, urmărind să transforme prefectul din om politic în înalt funcționar public. Din păcate, practica administrativă demonstrează că funcția de prefect este în continuare politizată prin faptul că reprezentantul Guvernului în teritoriu folosește dreptul său de a ataca în justiție actele autorităților locale ca pe o armă politică, nicidecum ca pe un instrument de protejare a interesului public și a ordinii de drept. Suspendarea de drept a actelor autorităților locale, ca urmare a atacării lor în justiție de către prefect, lipsește de efecte juridice aceste manifestări de voință și îngreunează activitatea autorităților administrației publice locale.

Plecând de la această realitate, considerăm că se impune revizuirea de urgență a normelor constituționale care reglementează dreptul prefectului de a ataca în justiție actele autorităților administrației publice locale, pentru a se elimina sintagma “*actul atacat este suspendat de drept*” și a obliga și prefectul să se prezinte în fața instanței de contencios administrativ ca să solicite, argumentat, suspendarea actului administrativ.

RETORICA ANTI-OCCIDENTALĂ

Sunt momente în viață când oamenii, pentru a-și justifica lipsa de viziune și rezultatele slabe în activitatea pe care o desfășoară, caută să dea vina pe oricine și orice. Vedem că o astfel de atitudine a cuprins cele mai înalte sfere ale puterii care, lipsită de un proiect de țară, caută vinovați atât în plan intern, dar și internațional. Desigur, acest lucru nu ar fi reprezentat o problemă dacă de atitudinea decidenților politici depindea doar soarta lor. Din păcate, decidenții politici, prin acțiunea sau inacțiunea lor, influențează soarta tuturor românilor. O declarație politică sau un gest poate consolida sau, din contră, deteriora natura relațiilor interstatale și poate valorifica sau, din contră, irosi resurse importante investite în realizarea acelor relații. Declarații de genul: “Europa ne impune”, “Europa ne obligă”, “Europa ne forțează”, “Așa a decis Europa” nu sunt de natură să determine cetățenii să creadă în proiectul Europa. Nu afirmă nimeni că proiectul european este perfect, dar pentru această etapă istorică este mai bun decât orice altă alternativă, iar România, ca parte a acestui proiect, trebuie să își joace rolul său și să-și apere interesele sale. Europa nu este un concept abstract, Europa suntem și noi. Prin urmare, Europa nu poate să forțeze, nu poate decide, nu poate impune fără noi, românii. Însă acest lucru depinde de decidenții noștri politici și de preocupările lor. Dacă decidenții politici ar fi preocupați de stimularea mediului

economic, de găsirea de noi soluții pentru crearea și menținerea locurilor de muncă, de valorificarea potențialului acestei țări, de consolidarea instituțiilor statului, de aducerea unor profesioniști în administrație, de punerea la punct a sistemului de sănătate și de educație, Europa nu ar impune și nu ar forța. Din contră, ne-ar ajuta. Dar când un politician, ajuns prin sprijin popular într-o funcție de reprezentare, înlocuiește agenda publică cu agenda personală și încearcă să intimideze justiția, încearcă să șteargă fapte incriminate ca infracțiuni, încearcă să se situeze deasupra legii, încearcă să modifice legislația în favoarea sa, este normal ca cineva să reacționeze. Normal că cei în fața cărora acesta s-a angajat, prin semnătură, că va respecta instituțiile statului de drept îi aduc aminte că a semnat un tratat de aderare, document care trebuie respectat de toate părțile semnatare, nu doar de cei pe care astăzi, pentru a-și acoperi neputința sau, mai grav, interesele personale, îi acuză. Cine oprește statul român să atragă mai mulți bani europeni decât reușește în prezent? Europa? Nu! Propriul sistem de organizare, birocratizat excesiv și în care au pătruns oameni care nu au nicio legătură cu procesul de absorbție al fondurilor europene. De ce alte state sunt fruntașe la absorbția fondurilor europene și noi ne situăm în coada clasamentului? De ce alții pot și noi nu putem? Ne împiedică Europa? Nu! Europa a pus la dispoziția tuturor statelor membre aceleași programe de finanțare și aceleași proceduri. Problema este numai la noi, la prioritățile noastre, la interesele noastre. Dacă România ar fi avut, ca obiectiv bine trasat, atragerea a cât mai multor fonduri europene, atunci realiza o strategie coerentă și își punea rapid la punct sistemul administrativ. Dar documentul strategic al României privind atragerea fondurilor europene a fost respins pentru a doua oară de oficialii europeni, întrucât a fost realizat prin metoda copy-paste. Ce arată acest lucru?

Arată responsabilitate din partea decidenților politici români? Nu, arată responsabilitate din partea instituțiilor europene care știu că Europa se dezvoltă dacă fiecare țară din cadrul său se dezvoltă. Din nefericire pentru noi, România a intrat în anul în care mașina guvernării rămâne în garaj, iar pe drum va circula mașina politicului. O mașină condusă atât de pilot, cât și de copilot. Așa că fondurile europene trebuie să mai aștepte și, implicit, dezvoltarea României...

EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE

În data de 12 decembrie 2013, Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra unei excepții de neconstituționalitate ridicată de o persoană fizică în fața unei instanțe judecătorești din țară. Obiectul excepției l-a reprezentat constatarea neconstituționalității prevederilor art. 16 alin. 3 din Legea partidelor politice nr. 14/2003, republicată, care precizează că *“dobândirea sau pierderea calității de membru al unui partid politic este supusă numai jurisdicției interne a partidului respectiv, potrivit statutului partidului”*. Argumentându-și inițiativa, autorul excepției a susținut că prevederile de lege criticate contravin dispozițiilor privind accesul liber la justiție, cuprinse la art. 21 în Constituție.

Interesant este faptul că instanța de contencios constituțional a mai fost sesizată de-a lungul timpului cu o astfel de cerere, iar de fiecare dată a respins-o ca neîntemeiată, cu motivarea că: instanțele judecătorești nu sunt legitime să exercite funcția de înfăptuire a justiției în ceea ce privește actele de încălcare a disciplinei interne din cadrul partidelor politice, deoarece răspunderea în materie nu este reglementată prin norme juridice de drept comun, ci prin norme de deontologie proprii; instanțele judecătorești nu au competența de a cenzura hotărârile organelor de așa-numita *“jurisdicție internă a partidelor”*, hotărâri care au caracter de acte politice; în cadrul verificării îndeplinirii condițiilor cerute pentru constituirea legală a partidelor politice, instanța

de judecată va aprecia dacă procedurile statutare privind aplicarea sancțiunilor asigură petentului nemulțumit de o decizie a partidului dreptul de a-și susține în mod efectiv și eficient cauza.

Cu ocazia analizei cererii de față, Curtea Constituțională și-a modificat total filosofia, admitând excepția de neconstituționalitate. După ce de zece ori, Curtea a susținut că prevederile art. 16 alin. 3 din Legea nr. 14/2003, republicată, sunt constituționale, a unsprezecea oară, prin Decizia nr. 530 din 12 decembrie 2013, instanța de contencios constituțional și-a reconsiderat total poziția, susținând că textul de lege amintit este neconstituțional. Ca argumente în susținerea necesității reconsiderării jurisprudenței în materie, Curtea Constituțională aduce consecințele juridice grave pe care măsura excluderii din partid le produce asupra mandatului aleșilor locali, care constă în încetarea acestuia și numărul semnificativ de astfel de cauze cu care instanța de contencios constituțional a fost sesizată. Totodată, susține și faptul că respectarea statutului partidului, a procedurii statutare și a modului de stabilire și aplicare a sancțiunilor sunt aspecte reglementate prin norme cu caracter juridic care implică, prin urmare, posibilitatea realizării unui control judecătoresc și adoptarea unor hotărâri cu caracter juridic.

Curtea a constatat, prin decizia amintită, că prevederile art. 16 alin. (3) din Legea nr. 14/2003, instituind competența exclusivă a organelor cu atribuții jurisdicționale ale partidului politic de a aprecia asupra respectării normelor statutare de către membrii de partid, elimină, în fapt, controlul judecătoresc în ceea ce privește respectarea de către aceste organe a propriului statut și împiedică astfel accesul liber la justiție. De altfel, Curtea a reținut că problema constituționalității prevederilor art.16 alin.(3) din Legea nr. 14/2003 trebuie privită cu maximă exigență în

condițiile în care pierderea calității de membru al unui partid poate fi expresia unor premise subiective ori a arbitrariului.

Prin urmare, după cum susține Curtea Constituțională, reglementarea dedusă controlului de constituționalitate încalcă dispozițiile art. 21 din Constituția României, potrivit căroră nicio lege nu poate îngădi exercitarea dreptului oricărei persoane de a se adresa justiției pentru apărarea drepturilor, libertăților și a intereselor sale legitime, deoarece, potrivit art. 16 alin.(3) din Legea nr. 14/2003, cererea membrului de partid căruia i s-a aplicat sancțiunea excluderii din partid nu poate ajunge niciodată să fie examinată în mod efectiv de un judecător imparțial și independent.

Schimbarea jurisprudenței Curții Constituționale a României în această materie este foarte interesantă, subiectul necesitând o abordare mai amplă având în vedere consecințele sale practice și nenumăratele situații conflictuale care apar în viața partidelor politice din România.

INCOMPATIBILITATEA MAI DURĂ DECÂT CONDAMNAREA LA ÎNCHISOARE

În spațiul public românesc se aud tot mai des două cuvinte: *incompatibilitate* și *închisoare*. Ambele situații conduc, cel puțin teoretic, la pierderea de drept a mandatului unui primar. Potrivit art. 15 alin. 2 lit. b) și e) din Legea nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare, calitatea de primar încetează, de drept, înainte de expirarea duratei normale a mandatului în caz de incompatibilitate sau condamnare, prin hotărâre judecătorească definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate. Cu siguranță că la momentul adoptării actului normativ invocat, autorii lui nu cred că și-au imaginat că pot fi atât de multe cazuri de primari care să își piardă mandatul în acest fel, pierderea calității de ales local producându-se, de obicei, din cauza altor situații (demisie, deces, schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială etc.). După cum se poate observa în această perioadă din ce în ce mai mulți primari se află în situație de incompatibilitate adică dețin simultan mai multe funcții sau desfășoară activități care, prin specificul lor, sunt considerate de lege incompatibile cu calitatea de primar sau au fost condamnați definitiv de către instanță, la o pedeapsă privativă de libertate. Dacă în cazul incompatibilității sancțiunea este pierderea mandatului de primar și interdicția persoanei