

PRINCIPIUL CONSULTĂRII CETĂȚENILOR ÎN SOLUȚIONAREA PROBLEMELOR LOCALE DE INTERES DEOSEBIT

Melinda CENUȘE

Melinda CENUȘE

Lector univ. drd., Departamentul de Științe Economice,
Universitatea din Petroșani, Petroșani, România

Tel.: 0040-724-978.277

E-mail: melysz@yahoo.com

The Principle of Citizens' Consultation in Solving Local Problems of Special Interest

Abstract

The principle referring to the consultation of citizens for solving local problems of special interest is established in articles 2 and 3 of the local public administration law. This law presents the above mentioned principle as a principle applicable to local public administration.

In this study we corroborate the local public administration law with the law regarding the organization of the referendum. So, in this context, we consider appropriate to discuss about the referendum as representing the main method to implement this principle.

Local referendum regarding local problems of special interest can be organized in any administrative territorial unit. Citizens are invited to vote *yes* or *no* on the question submitted to the referendum, deciding with the majority of valid votes. The referendum's object and date is established and made public at least with 20 days before its date. The local referendum can be organized in a single day, which can be only Sunday.

Keywords: principles of local public administration, local public administration authorities, local referendum, Romania, citizen participation.



Revista Transilvană
de Științe Administrative
1(32)/2013, pp. 44-49

Principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit este consacrat în dispozițiile articolelor 2 și 3 din Legea nr. 215/2001, în care acesta este statuat ca principiu legal aplicabil administrației publice locale, cu precizarea că autoritățile locale prin intermediul cărora se exercită autonomia locală nu pot aduce atingere posibilității de a recurge la consultarea locuitorilor prin referendum sau orice altă formă de participare directă a cetățenilor la treburile publice. În literatura de specialitate s-a apreciat că filosofia asocierii autonomiei locale cu posibilitatea consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit cu statuarea interdicției ca autonomia să afecteze dreptul locuitorilor de a fi consultați în soluționarea problemelor locale de interes deosebit este o modalitate de contrabalansare între democrația directă, participativă și cea reprezentativă (Vedinaș, 2007, p. 375).

Prin această prevedere legală este stabilit referendumul ca formă principală de consultare a colectivităților locale, fără ca legea să se rezume doar la acesta. Coroborând prevederile legii administrației publice locale cu cele din capitolul 3 al legii privind organizarea și desfășurarea referendumului, am considerat oportun ca în această secțiune să discutăm despre principala modalitate prin care se realizează punerea în practică a acestui principiu și anume referendumul local.

În literatura de specialitate există și opinii conform cărora modalitățile concrete de consultare a cetățenilor sunt: modalități de informare, care cuprind furnizarea de informații din oficiu și la cerere de către autoritățile administrației publice locale, consultarea directă a cetățenilor care poate fi făcută prin dezbateri publice, participarea la ședințele de lucru ale autorităților locale și consultarea prin referendum, și, nu în ultimul rând, atragerea participării active a cetățenilor prin acordarea dreptului la inițiativă legislativă (Voican, 2008, p. 180). Alți autori consideră însă, că pe lângă principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit se conturează ca principiu distinct, principiul participării cetățenilor la luarea deciziilor materializat prin dreptul prevăzut cetățenilor de legea administrației publice locale de a propune consiliilor locale proiecte de hotărâri (Gârleșteanu, 2011, pp. 151-154).

Referendumul local cu privire la probleme de interes deosebit din unitățile administrativ-teritoriale se poate organiza în comune, orașe sau la nivel de județ. Dreptul de a stabili sfera problemelor ce pot fi supuse referendumului local revine consiliilor locale sau județene, după caz, la propunerea primarului, respectiv a președintelui consiliului județean sau a unei treimi din numărul consilierilor locali, respectiv al consilierilor județeni.

Cât privește stabilirea prin cadrul legislativ a unor situații exprese care pot determina organizarea referendumului local, legea administrației publice locale prevede posibilitatea organizării unui referendum local atunci când se dorește încetarea mandatului primarului ori a președintelui consiliului județean sau dizolvarea consiliului local ori a consiliului județean. Acestea sunt acele situații prevăzute de lege când se poate declanșa referendumul local facultativ.

Singurele situații de referendum local obligatoriu, expres prevăzute de lege, sunt când se intenționează modificarea limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale prevăzută de legea administrației publice locale și când se dorește modificarea

rangului localităților, cât și organizarea de noi comune, situații prevăzute de legea privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național.

Cu privire la categoriile de persoane care au dreptul de a cere organizarea unui referendum local, credem că ar fi indicat ca și cetățenii, respectând, bineînțeles, anumite condiții cu privire la procentul minim care trebuie să susțină o asemenea inițiativă, să dobândească această prerogativă, deoarece astfel poate s-ar recurge mai des la această modalitate de susținere a democrației participative.

Cetățenii sunt chemați să se pronunțe prin „da” sau „nu” asupra problemei supuse referendumului, decizând cu majoritatea voturilor valabil exprimate la nivelul unității administrativ-teritoriale respective. Obiectul și data referendumului local se stabilesc și se aduc la cunoștință publică cu cel puțin 20 de zile înainte de ziua desfășurării acestuia, cu precizarea că referendumul local se poate organiza într-o singură zi, care poate fi numai duminică.

Problema care se ridică este aceea dacă rezultatul referendumului este obligatoriu de respectat de către autoritățile locale și, mai mult decât atât, dacă totuși autoritățile locale iau ulterior referendumului local o decizie care este contrară voinței exprimate de electoratul local, poate fi această decizie anulată? Sau dacă autoritățile locale sunt nemulțumite de rezultatele referendumului, dar nu vor să riște prin luarea unei decizii contrare voinței cetățenilor, ele ar putea evita rezolvarea problemei neluând nicio decizie – în acest caz inactivitatea administrației ar putea fi sancționată?

Majoritatea autorilor sunt de părere că din terminologia utilizată de legiuitor rezultă caracterul obligatoriu al rezultatul referendumului local, în sensul că odată desfășurat în mod valid rezultatul decis prin majoritatea voturilor devine obligatoriu pentru autoritățile administrației publice locale.

Deși interpretând extensiv prevederile constituționale conform cărora suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, precum și prin referendum, am putea concluziona că rezultatele referendumului local sunt întotdeauna obligatorii, lipsa unor sancțiuni pentru autoritățile administrației publice locale care nu se conformează ne determină să susținem că legislația ar trebui să fie mult mai explicită cu privire la efectele juridice ale rezultatelor referendumului local, precizând expres obligativitatea respectării de către autoritățile locale a deciziei rezultată în urma referendumului și, pentru a evita situația inacțiunii administrației, stabilind un termen concret în interiorul căruia autoritățile locale să fie obligate să adopte decizia rezultată în urma referendumului, precum și sancțiuni dacă aceste obligații nu sunt respectate.

Cu toate că plecăm de la premisa că rezultatele referendumului local sunt obligatorii pentru autoritățile publice locale organizatoare vom reda mai jos câteva situații mai delicate care apar ca urmare a inconsecvenței legislative.

Referitor la efectele juridice ale rezultatelor referendumului local cu privire la problemele de interes deosebit din studierea textelor legale aplicabile se poate observa o inconsecvență terminologică. Astfel, potrivit art. 13 din legea 3 din 2000 „problemele de interes deosebit din unitățile administrativ-teritoriale și subdiviziunile administrativ-

teritoriale ale municipiilor pot fi supuse aprobării locuitorilor, prin referendum local” și art. 14, alin. 2 din aceeași lege „cetățenii sunt chemați să se pronunțe prin da sau nu asupra problemei supuse referendumului, decizând cu majoritatea voturilor valabil exprimate la nivelul unității administrativ-teritoriale respective”. Din aceste texte de lege rezultă că decizia rezultată în urma referendumului este obligatorie. În schimb, din modul în care este formulat textul referitor la principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit din legea administrației publice locale nu pare să rezulte obligativitatea respectării de către autoritățile administrației publice locale a deciziei referendumului local.

Tot în acest sens, considerăm că în situația referendumului local prevăzut de legea privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național, trebuie făcute următoarele precizări. Pentru a întocmi proiectul de lege referitor la trecerea localității la un alt rang și înaintarea lui Parlamentului, autoritățile locale sunt obligate să consulte populația prin referendum și să țină cont de rezultatul referendumului local, însă decizia finală privind adoptarea proiectului de lege respectiv revine Parlamentului, care nu este ținut de rezultatele referendumului local.

Cât privește rezultatul referendumului local pentru încetarea mandatului primarului ori a președintelui consiliului județean sau dizolvarea consiliului local ori a consiliului județean considerăm că din formularea legii administrației publice locale reiese clar că decizia rezultată în urma referendumului are caracter obligatoriu.

Așa cum am precizat anterior ne menținem părerea reglementării exprese a obligativității rezultatului referendumului local pentru autoritățile publice locale organizatoare, precum și a stabilirii unui termen în interiorul căruia acestea să fie obligate să acționeze și a stabilirii unor sancțiuni în cazul nerespectării voinței rezultată din rezultatul referendumului. În acest sens unii autori sunt de părere că deși nu sunt reglementate expres aceste situații de legea privind organizarea și desfășurarea referendumului, în situațiile mai sus amintite prefectul mânat de necesitatea asigurării intereselor generale ale statului, precum și de un interes subiectiv al colectivității locale ar putea sesiza instanța de contencios administrativ, singura care ar putea obliga autoritățile locale să emită sau să adopte un act administrativ în vederea conformării deciziei colectivității locale rezultată prin referendum (Manda și Manda, 2007, pp. 171-172).

La rândul nostru suntem reticenți cu privire la îndeplinirea de către prefect a acestei activități, deoarece datorită lacunelor legislative, precum și a unei susținute politizări a acestei funcții, prefectii nu își îndeplinesc întotdeauna nici atribuțiile lor expres prevăzute de lege, cu atât mai mult pe unele care sunt deduse din prevederile legale dar nu prevăzute expres.

În literatura de specialitate s-a subliniat că referitor la consultarea cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit legislația conține numeroase lacune, în sensul că: nu se face nicăieri vreă precizare cu privire la ce anume trebuie înțeles prin sintagma de „probleme locale de interes deosebit” (Preda, 2007, p. 34), legea privind organizarea și desfășurarea referendumului folosește atât noțiunea de cetățeni, cât și pe cea de locuitori, știut fiind că cele două noțiuni nu sunt identice și că evident poate apărea situația locuitorilor unor orașe și comune care nu au și calitatea de cetățean,

nu este făcută nici o precizare cu privire la frecvența consultării locale, respectiv posibilitatea organizării unui nou referendum cu privire la același subiect, posibilitatea unui eventual control al autorităților administrației publice locale organizatoare asupra respectării deciziei referendumului (Manda, 2007, p. 215).

Cu privire la noțiunea de „probleme locale de interes deosebit” unii autori consideră că în lipsa unei enumerări din lege, fie ea enunțiativă, fie limitativă, ar trebui considerate probleme locale de interes deosebit cele care privesc domeniile pentru care consiliul local hotărăște cu majoritate absolută sau calificată, precum și orice alte probleme din cadrul comunității care prezintă un interes deosebit (Petrescu, 2009, p. 152).

În această privință își exprimă părerea un alt autor arătând că stabilirea în concret a problemelor de interes deosebit ce pot face obiectul referendumului local este atributul exclusiv al autorităților publice locale și este foarte extins putând include orice problemă calificată de autoritățile publice ca fiind de interes deosebit, cu toate acestea există anumite limite materiale determinate de competența autorităților publice locale putând face obiectul unui referendum local doar acele probleme care țin de competența autorităților publice locale (Coman-Kund, 2004, p. 46).

Unii autori consideră că atât principiul eligibilității autorităților administrației publice locale, cât și cel al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit sunt cuprinse în sfera principiului autonomiei locale și nu ar fi trebuit nominalizate de legea administrației publice locale ca principii distincte deoarece nu sunt altceva decât un ansamblu de mijloace menite să exprime autonomia locală (Vida, 1994, p. 196). În susținerea tezei lor, aceștia folosesc ca argument dispozițiile articolului 3 al Cartei europene a autonomiei locale care prevede că prin autonomia locală nu poate fi adusă atingere în nici un fel posibilității de a recurge la adunări cetățenești, referendum sau orice altă formă de participare directă a cetățenilor, acolo unde aceasta este prevăzută de lege.

Fără a fi atât de radicali în privința existenței principiului consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit, alți autori se rezumă doar la a considera că acest principiu decurge din autonomia locală, deoarece organizarea referendumului local este o caracteristică a autonomiei locale, fără a susține necesitatea înlăturării lui din consacrarea expresă în textul legii administrației publice locale (Apostol Tofan, 2008, p. 261)

La rândul nostru considerăm că și în condițiile în care aceste două principii rezultă din principiul autonomiei locale, totuși enunțarea lor expresă în legea administrației publice locale nu face decât să întărească democrația la nivel local.

Avantajele în favoarea existenței de sine-stătătoare a acestui principiu sunt numeroase, dintre ele amintim echilibrarea guvernării prin implicarea cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit, colaborarea permanentă dintre cetățeni și autoritățile locale, aceasta ducând la adoptarea, ca urmare a implicării cetățenilor, a celor mai bune soluții la rezolvarea unor probleme locale și la existența unui control al cetățenilor asupra autorităților locale și a deciziilor luate de acestea. Susținătorii ideii conform căreia autonomia locală înglobează acest principiu și nu este necesar ca acesta să mai fie nominalizat de legea administrației publice locale vor putea considera că toate

avantajele enumerate pot exista și ca urmare a aplicării extinse a principiului autonomiei locale, noi considerăm însă că prin enunțarea expresă a acestui principiu și activitățile mai sus amintite devin mai protejate și dobândesc un grad mai mare de implementare.

Tot în susținerea existenței de sine-stătătoare a acestui principiu regăsim opinia unui alt autor (Gârleșteanu, 2011, p. 130) care arată că deși între principiul autonomiei locale și cel al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit există o legătură indelebilă de completare reciprocă ele trebuie menționate distinct deoarece autonomia locală este o concretizare a libertății-autonomie, în vreme ce consultarea cetățenilor este o materializare a libertății-participare (Rădulețu, 2006, pp. 7-9).

Ca și concluzie susținem că existența de sine-stătătoare a principiului consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit este una benefică pentru administrația publică locală având rolul de a întări democrația la nivel local. Când privește referendumul local, ca principală modalitate de punere în aplicare a acestui principiu considerăm că legea este lacunară și că se impune de lege ferenda statuarea expresă a caracterului obligatoriu al rezultatului referendumului pentru autoritățile publice locale organizatoare, a unui termen în care autoritățile să ia o decizie în conformitate cu rezultatul referendumului și a unor sancțiuni în cazul în care nu sunt respectate aceste obligații. De asemenea, dacă se fac astfel de modificări trebuie incluși și cetățenii în categoria persoanelor care pot solicita organizarea unui referendum local și ar putea fi prevăzute mai multe situații în care organizarea referendumului local să fie obligatorie, pentru că în urma modificării despre care am vorbit suntem convingși că autoritățile locale nu își vor mai manifesta dorința de a organiza un referendum local, în condițiile în care nici la ora actuală nu se apelează prea des la această modalitate de consultare a cetățenilor.

Bibliografie:

1. Apostol Tofan, D., *Drept administrativ*, vol. I, ediția a 2-a, București: C.H. Beck, 2008.
2. Coman-Kund, F., „Considerații privind referendumul local în România”, 2004, *Revista de drept public*, nr. 3, pp. 41-49.
3. Gârleșteanu, G., *Organizarea generală a administrației*, București: Universul Juridic, 2011.
4. Manda, C., *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a IV-a, revăzută și adăugită, București: Lumina Lex, 2007.
5. Manda, C. și Manda, C., *Dreptul colectivităților locale*, ediția a 3-a, București: Universul Juridic, 2007.
6. Preda, M., *Legea administrației publice locale nr. 215/2001. Comentarii pe articole*, București: Wolters Kluwer, 2007.
7. Petrescu, R. N., *Drept administrativ*, București: Hamangiu, 2009.
8. Rădulețu, S., *Libertăți fundamentale*, București: Ed. Didactică și Pedagogică R.A., 2006.
9. Vedinaș, V., *Drept administrativ*, ediția a 3-a, București: Universul Juridic, 2007.
10. Voican, M., *Principiile cadru ale administrației publice locale*, București: Universul Juridic, 2008.
11. Vida I., *Puterea executivă și administrația publică*, București: Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, 1994.