

Conf. univ. dr. **Cristian Clipa**
Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara
Avocat în Baroul Timiș

FUNDAMENTELE IDEOLOGICE ALE DREPTULUI ADMINISTRATIV

Volumul al II-lea. Tomul 2. Specificitățile

Ediția a II-a, consolidată

Motto:
*„Scopul final al Guvernământului
este fericirea Națiunii.
Mijlocul prin care poate fi atins
acest scop este Libertatea ei”.*

Editura
Amangiu
2024

C. Principiul responsabilității sau al responsabilizării autorităților administrației publice locale

389. Credem că, în analiza fie și sumară a acestui principiu, ar trebui să plecăm de la două observații: (i) mai potrivit ar fi fost ca acest principiu să fie denumit de legiuitor nu al responsabilității, ci al responsabilizării autorităților administrației publice locale; (ii) că, în realitate, descentralizarea nu implică numai un transfer de competențe de la o autoritate centrală la una locală a administrației publice, ci și un transfer de responsabilități – generic, de responsabilitate! – cu privire la modul în care urmează să fie gestionate serviciile publice a căror organizare și funcționare pretind și implică tocmai exercițiul competențelor transferate.

În registrul celor două observații mai sus enunțate, pentru noi, este evident faptul că, urmare a transferului de competențe dinspre o autoritate a administrației publice centrale, autoritatea locală în sarcina căreia au fost trecute competențele descentralizate este constrânsă să se responsabilizeze, respectiv să asigure serviciile publice obiect al descentralizării, cel puțin la aceleași standarde de calitate și de cost la care aceste servicii au fost asigurate de autoritatea publică centrală. Rigoarea acestei din urmă idei nu trebuie apreciată *in abstracto*, ci *in concreto*. Dacă și numai în măsura în care autoritatea administrației publice locale va asigura serviciile publice descentralizate la aceleași standarde de calitate la care au fost asigurate și de autoritatea publică centrală, atunci și costurile aferente respectivelor servicii publice trebuie să rămână aceleași. Dacă însă calitatea acestor servicii crește odată cu preluarea lor în gestiunea autorității locale descentralizate, în mod corespunzător, și costurile aferente întreținerii respectivelor servicii publice pot crește. Principiul mai sus enunțat nu este însă respectat atunci când la același standard de calitate, la care funcționa serviciul public atunci când era gestionat de o autoritate a administrației publice centrale, costurile cresc semnificativ, odată cu trecerea respectivului serviciu public în gestiunea unei autorități a administrației publice locale. O atare situație contravine ideii de satisfacere rezonabilă a unor nevoi comunitare și, implicit, interesului public, făcând din descentralizare un proces ineficace, ineficient și păgubitor.

D. Principiul asigurării unui proces de descentralizare stabil, predictibil, obiectiv și benefic autonomiei locale

390. Stabilitatea procesului de descentralizare este cea trăsătură în virtutea căreia, în principiu, transferul de competențe de la o autoritate a administrației publice centrale la una a administrației publice locale, se realizează în mod definitiv și ireversibil. Credem că numai în situații excepționale – de factura celor menționate de Constituția României^[1] și de Legea nr. 554/2004^[2], la care ar putea fi adăugată starea de alertă^[3] – competențele

^[1] Și ne referim la starea de mobilizare parțială sau totală a forțelor armate, la starea de război, la starea de asediu și la starea de urgență, reglementate, la nivel principial, de art. 92 și 93 din Constituția României.

^[2] Și avem în vedere calamitatea naturală, epidemia și epizootia, situații evocate de art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

^[3] Definită de art. 2 din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 (M. Of. nr. 396 din 15 mai 2020), ca fiind „răspunsul la o situație de urgență de amploare și intensitate deosebite, determinată de unul sau mai multe tipuri

transferate în scopul realizării unui proces de descentralizare pot fi recentralizate și numai pentru o perioadă determinată, respectiv pe durata cât subzistă starea excepțională care a impus această recentralizare.

Predictibilitatea procesului de descentralizare circumscrie așteptările legitime pe care colectivitățile locale teritoriale și autoritățile administrației publice locale le au în privința cantității (numărului) și a calității (naturii ori importanței) competențelor ce urmează a fi transferate de la o autoritate a administrației publice centrale la una a administrației publice locale, pe termen scurt, mediu și lung, ținând cont și de amplitudinea ori consistența descentralizării între timp sau deja realizate.

Obiectivitatea criteriilor și a regulilor în baza cărora urmează a se produce descentralizarea, depinde, în bună măsură, de calitatea legii prin care este reglementat transferul de competențe, aferent acestui proces, dar și de voința (politică) reală a legiitorului. Descentralizarea este obiectivă numai în măsura în care ea servește interesului public, în sensul pe care art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004 îl atribuie acestui interes. În alți termeni, descentralizarea este impusă din rațiuni obiective dacă ea optimizează realizarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea unor nevoi comunitare, dar și realizarea competenței autorităților administrației publice locale, cărora le-au fost transferate anumite competențe și, implicit, gestiunea anumitor servicii publice. Prin urmare, descentralizarea este un proces obiectiv dacă: (i) servește realmente efectivității principiului subsidiarității; (ii) consolidează autonomia locală; (iii) este realizată în condiții de asigurare a resurselor financiare, materiale și de personal de care autoritățile administrației publice locale au nevoie, urmare a transmiterii către sau a preluării de către acestea a unor competențe descentralizate; (iv) nu urmărește doar degrevarea – și, implicit, deresponsabilizarea – autorităților administrației publice centrale de anumite misiuni de serviciu public, prin plasarea acestora din urmă în sfera de competență a unor autorități ale administrației publice locale care nu au însă capacitatea de a îndeplini, în mod corespunzător, aceste misiuni; (v) menține un just raport între standardele de calitate și cele de cost, în privința serviciilor publice descentralizate; (vi) nu restrânge accesibilitatea la serviciile publice a căror gestiune implică transferul unor competențe de la o autoritate centrală la una locală a administrației publice.

Caracterul benefic al descentralizării depinde de capacitatea acestui proces de a nu îngreuna „activitatea autorităților administrației publice locale” și, totodată, de a nu limita „autonomia locală”. Este evident faptul că descentralizarea este benefică numai în situația în care aceasta nu compromite promptitudinea autorităților administrației publice locale în soluționarea problemelor cetățenilor, calitatea serviciilor publice asigurate acestora din urmă și/sau autonomia locală anterior câștigată. Deloc paradoxal, un transfer de competențe de la o autoritate a administrației publice centrale la o autoritate a administrației publice locale, neînsoțit de alocarea resurselor necesare (financiare, materiale sau de personal) poate îngreuna activitatea autorităților periferice, pe seama cărora a operat descentralizarea ori le poate plasa pe acestea în situația de a nu (mai) face față volumului sporit de prerogative și responsabilități astfel dobândite. Într-o astfel

de risc, constând într-un ansamblu de măsuri cu caracter temporar, proporționale cu nivelul de gravitate manifestat sau prognozat al acesteia și necesare pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor iminente la adresa vieții, sănătății persoanelor, mediului înconjurător, valorilor materiale și culturale importante ori a proprietății”.

de situație, departe de a fi benefică, descentralizarea compromite autonomia locală, printr-o supraîncărcare volumetrică și/sau calitativă a capacității decizionale a autorităților administrației publice locale, cu prerogative cărora aceste autorități pur și simplu nu le fac față.

E. Principiul echității

391. În virtutea acestui principiu, descentralizarea nu trebuie să conducă la o restrângere a accesibilității la serviciile publice trecute – efect al transferului de competențe, specific descentralizării – din gestiunea unor autorități ale administrației publice centrale în cea a unor autorități ale administrației publice locale. Restrângerea accesibilității la serviciile publice descentralizate poate fi determinată de o serie întregă de factori: (i) necorelarea amplitudinii competențelor transferate cu resursele necesare exercitării acestor competențe; (ii) lipsa de claritate a legii prin care este organizat un anumit proces de descentralizare și din cauza cărei carențe se ajunge la o descentralizare incompletă (sau avortată), pentru care specifice sunt competențele concurente (sau suprapuse); (iii) dezechilibrarea raportului cost-calitate în prestarea serviciilor publice descentralizate, prin creșterea costurilor și, implicit, a tarifelor de acces și/sau prin scăderea calității serviciilor asigurate.

1.3.6.1.4.2. Principiile implicite ale descentralizării

A. Principiul legalității

392. La principiile de mai sus (enunțate de art. 76 C. adm.), se adaugă și un alt principiu chemat să guverneze procesul de descentralizare – cel al legalității – a cărui existență juridică este în mod expres susținută de conținutul art. 77 alin. (2) C. adm., text potrivit căruia „transferul competenței se realizează prin *lege* (s.a.) (...)”. Având în vedere conținutul art. 73 alin. (3) lit. o) din Constituția României, apreciem că această lege trebuie să îmbrace formă organică, întrucât descentralizarea privește și produce efecte asupra organizării administrației publice locale. Din punctul nostru de vedere, un transfer de competențe specific procesului de descentralizare nu poate fi reglementat prin ordonanță de urgență a Guvernului, în pofida împrejurării că un astfel de instrument de normativizare este un echipolent al legii organice, dată fiind complexitatea acestui proces, multiplele reguli de care este acesta guvernat și numeroasele etape pe care el trebuie să le parcurgă și care sunt enumerate sub art. 78 alin. (1) C. adm. Toate acestea sunt incompatibile cu cerința urgenței, a cărei satisfacere este impusă de art. 115 alin. (4) din Constituția României. În plus, din aceleași rațiuni, descentralizarea nu este și nici nu poate fi impusă de niște „situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată”, așa cum pretinde același text fundamental mai sus menționat, pentru ca Guvernul, în mod legitim, să poată recurge la adoptarea unei ordonanțe de urgență având ca obiect reglementarea principială a unui proces de descentralizare. În esența sa, descentralizarea este rezultatul unei strategii, care răspunde unei viziuni politice (a unei majorități parlamentare și, implicit, a unui guvern) configurată în urma unor analize care sunt – deopotrivă – juridice, economice, sociale sau chiar culturale; descentralizarea este un proces în desfășurare sau în evoluție, care nu are (și nici nu ar putea să aibă) nimic intempestiv; un asemenea proces nu se consumă instantaneu, ci în timp, fiind susceptibil de adaptări sau reconfigurări pe tot parcursul derulării sale, până la momentul la care

transferul specific de competențe a avut loc. Nu în ultimul rând, o ordonanță de urgență prin care Guvernul ar reglementa un proces de descentralizare (general sau sectorial) ar risca să afecteze în rău „regimul instituțiilor fundamentale ale statului”, prin alterarea raportului calitate-cost în privința serviciilor publice obiect al descentralizării, ceea ce ar contraveni art. 115 alin. (6) din Legea fundamentală a României.

B. Principiul fundamentării și al monitorizării transferului de competențe specific descentralizării

393. Articolul 77 alin. (2) C. adm. stabilește faptul că transferul de competențe specific descentralizării „este fundamentat pe *analize de impact* (s.a.)” și pe cele „ale unor *sisteme de indicatori de monitorizare* (s.a.), elaborate de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, în colaborare cu ministerul coordonator al procesului de descentralizare și cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale”. Analizele de impact au rolul de a prefigura efectele descentralizării, iar sistemele de indicatori de monitorizare au capacitatea de a evalua – în timp real și pe tot parcursul derulării procesului de descentralizare, până la finalizarea acestuia – randamentul, respectiv eficacitatea, eficiența și economicitatea acestui proces, inclusiv a raportului calitate-cost în privința serviciilor publice care fac obiect descentralizării.

Fundamentarea pregătește un proces de descentralizare atât din perspectiva legalității, cât și din perspectiva oportunității lui. Monitorizarea urmărește „în timp real” procesul de descentralizare, permițând autorităților publice implicate să acționeze în sensul corectării ori al adaptării lui, respectiv a aducerii lui în canoanele legii ori în acord cu imperative care pretind satisfacerea principiilor chemate să guverneze un asemenea proces, precum subsidiaritatea, corelarea adecvată a calității cu costurile serviciilor publice în curs de descentralizare și/sau asigurarea eficienței, a eficacității ori a economicității procesului de descentralizare.

Întocmirea analizelor de impact și a sistemelor de indicatori de monitorizare intră în competența ministerelor ori a celorlalte autorități ale administrației publice centrale de la care – în cadrul procesului de descentralizare – urmează să fie transferate anumite competențe către autorități ale administrației publice locale sau județene. Această activitate implică – așa cum se exprimă art. 77 alin. (2) C. adm. – *colaborarea* (s.a.) „cu ministerul coordonator al procesului de descentralizare și cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale”. Din punctul nostru de vedere, sintagma „în colaborare” utilizată de textul pozitiv mai sus menționat are semnificația unui dialog între autoritățile administrației publice centrale de la care urmează să fie transferate competențe, pe de-o parte, și ministerul coordonator al procesului de descentralizare, respectiv autoritățile administrației publice locale sau județene la care aceleași competențe urmează să ajungă. În cadrul acestui dialog, autoritățile publice implicate se informează și își furnizează reciproc date și informații, în scopul armonizării comportamentelor lor, în cadrul procesului de descentralizare. Colaborarea invocată de dispoziția legală mai sus individualizată nu reprezintă altceva decât cadrul în interiorul căruia autoritățile publice implicate într-un proces de descentralizare se manifestă loial – și, deci, cu bună-credință – una față de cealaltă.

1.3.6.1.5. Reguliile descentralizării

394. Articolul 77 C. adm. stabilește următoarele reguli care guvernează procesul de descentralizare: (i) legalitatea; (ii) subsidiaritatea și respectarea ariei geografice a beneficiarilor serviciilor publice descentralizate; (iii) fundamentarea și monitorizarea; (iv) valorificarea bazelor de date existente, necesare procesului de descentralizare; (v) organizarea unor faze-pilot, în vederea testării și a evaluării impactului soluțiilor propuse pentru descentralizarea competențelor.

Primele trei reguli sunt, în realitate, veritabile principii care, în suprapunere cu cele cinci enumerate de art. 76 C. adm., guvernează procesul de descentralizare; ultimele două sunt reguli cărora nu li se poate recunoaște calitatea de principii, întrucât aplicarea lor nu este esențială pentru validitatea procesului de descentralizare, depinzând de anumite stări de fapt.

1.3.6.1.5.1. Valorificarea bazelor de date necesare procesului de descentralizare

395. Potrivit art. 77 alin. (3) C. adm., „dacă în cadrul serviciului public” obiect al unui proces de descentralizare „există baze de date la nivel național, acestea rămân în proprietatea publică sau privată a statului și în administrarea Guvernului, ministerelor sau a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, după caz, care au transferat competențele, pentru competențele exercitate de autoritățile administrației publice centrale. Pentru competențele transferate autorităților administrației publice locale, bazele de date aferente serviciului public respectiv rămân în proprietatea statului, iar autoritățile administrației publice locale, cărora le-au fost transferate competențele, au atribuții de introducere, actualizare, exploatare și valorificare a datelor. Autoritățile administrației publice centrale sunt obligate să asigure accesul la respectivele baze de date autorităților publice centrale” – altele decât cele de la care se transferă competențele – „și locale cu respectarea prevederilor legale”. La rândul său, alin. (4) al aceluiași text adaugă precizator următoarele: „Metodologiile privind introducerea, actualizarea, exploatarea și valorificarea datelor de către autoritățile administrației publice locale a bazelor de date prevăzute la alin. (3) se reglementează prin acte administrative ale conducătorilor ministerelor sau ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, după caz, care au transferat competențele”.

1.3.6.1.5.2. Organizarea fazelor-pilot

396. Alineatele (5) și (6) ale art. 77 C. adm. au următorul conținut:

„(5) *Ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, care nu au organizate structuri subordonate în teritoriu sau servicii publice deconcentrate, în colaborare cu ministerul coordonator al procesului de descentralizare și cu unitățile administrativ-teritoriale, pot organiza faze-pilot (s.a.) în vederea testării și evaluării impactului soluțiilor propuse pentru descentralizarea competențelor pe care le exercită în prezent.*

(6) Pentru competențele propuse a fi descentralizate, care sunt exercitate de structuri deconcentrate sau subordonate ministerelor și celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, organizate la nivel local, nu se organizează faze-pilot”.

Textele de mai sus susțin din plin ideea că descentralizarea poate opera de la două tipuri de autorități ale administrației publice centrale: (i) de la cele care nu dețin structuri subordonate în teritoriu sau servicii deconcentrate; (ii) de la cele care dețin structuri subordonate în teritoriu sau servicii deconcentrate. Distincția nu este lipsită de importanță.

În cazul celei dintâi descentralizări – realizată prin transferul de competențe de la autorități ale administrației publice centrale care nu dețin structuri subordonate în teritoriu sau servicii deconcentrate – este obligatorie organizarea unor faze-pilot „în vederea testării și evaluării impactului soluțiilor propuse pentru descentralizarea competențelor pe care le exercită” [art. 77 alin. (5) C. adm.]. Aceste faze-pilot nu sunt altceva decât etape ale unei descentralizări experimentale, care se pot organiza fie la nivelul tuturor unităților administrativ-teritoriale în beneficiul cărora descentralizarea urmează să se consume, fie doar la nivelul unora dintre ele (de exemplu, pentru economisirea resurselor alocate acestor etape). Prin organizarea acestor faze-pilot, autoritățile administrației publice centrale care nu dețin structuri subordonate în teritoriu sau servicii deconcentrate, testează eficacitatea, eficiența și economicitatea exercitării unor competențe de către autorități ale administrației publice locale sau județene, împrejurări pe care nu le-au putut evalua anterior, pe calea delegării competențelor exercitate, către propriile structuri subordonate din teritoriu sau către serviciile lor deconcentrate.

În situația celei de-a doua descentralizări – realizată prin transferul de competențe de la autorități ale administrației publice centrale care dețin structuri subordonate în teritoriu sau servicii deconcentrate – „nu se organizează faze-pilot” [art. 77 alin. (6) C. adm.]. Explicația este aceea că astfel de autorități – având structuri subordonate în teritoriu sau servicii deconcentrate – au experiența exercitării periferice a competențelor și, implicit, a prerogativelor lor de putere publică. Practic, în cazul acestor autorități, descentralizarea implică un transfer de competențe de la structurile lor teritoriale subordonate ori de la serviciile lor deconcentrate la autorități ale administrației publice locale sau județene. Prin urmare, în acest din urmă caz, în realitate, descentralizarea nu se mai realizează în plan vertical (de la o autoritate a administrației publice centrale la o autoritate a administrației publice locale sau județene), ci mai degrabă în plan orizontal (de la o structură teritorială subordonată ori de la un serviciu deconcentrat al unei autorități a administrației publice centrale la o autoritate a administrației publice locale sau județene), transferul de competențe realizându-se între autorități publice executive care, deopotrivă, deservesc interesele unei colectivități locale sau județene.

1.3.6.1.6. Etapele transferului de competențe aferent descentralizării

397. Potrivit art. 78 alin. (1) C. adm., „etapele transferului de competențe sunt următoarele:

a) elaborarea de către ministerul coordonator al procesului de descentralizare a strategiei generale de descentralizare sau, în cazul inexistenței unei strategii generale de descentralizare prin care se analizează oportunitatea transferului de competențe de la nivelul administrației publice centrale la nivelul autorităților administrației publice locale, elaborarea de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale a strategiilor sectoriale de descentralizare;

b) identificarea de către Guvern, ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale a resurselor necesare și a costurilor integrale aferente competențelor care sunt transferate, precum și a surselor bugetare pe baza cărora sunt finanțate;

c) organizarea de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale a eventualelor faze-pilot în vederea testării și evaluării impactului soluțiilor propuse pentru descentralizarea competențelor, care nu sunt exercitate prin structuri din subordinea ministerelor de resort, organizate la nivel local;

d) elaborarea de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale a analizelor de impact ale transferului de competențe;

e) elaborarea de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale a proiectelor de legi sectoriale prin care se transferă competențe către autoritățile administrației publice locale”.

În bună măsură, aspectele reglementate de textul mai sus reprodus au fost analizate în paragrafele precedente. Astfel stând lucrurile, în acest loc, vom insista asupra a două probleme rămase de lămurit: (i) elaborarea strategiei de descentralizare; (ii) întocmirea proiectelor de legi sectoriale prin care urmează să fie transferate competențe de la autorități ale administrației publice centrale la autorități ale administrației publice locale sau județene.

398. Litera a) a art. 78 alin. (1) C. adm. sugerează faptul că descentralizarea ar putea îmbrăca două forme: una generală și o alta sectorială. Această împrejurare se datorează faptului că textul pozitiv evocat în acest loc face vorbire atât despre o strategie generală de descentralizare (la singular!), cât și despre o multitudine de strategii sectoriale (la plural!). În realitate, întotdeauna, chiar și atunci când se bazează pe o strategie generală – elaborată de ministerul coordonator al procesului de descentralizare – descentralizarea este sectorială, împrejurare susținută de cel puțin două argumente: (i) descentralizarea presupune și implică un transfer de competențe de la o anumită autoritate a administrației publice centrale, care este un organ de specialitate al acestei administrații, având o competență sectorială, într-un anumit domeniu al vieții social-economice; (ii) lit. e) din alcătuirea art. 78 alin. (1) C. adm. face vorbire despre elaborarea de către ministerele ori celelalte organe ale administrației publice centrale, de la care urmează să fie transferate competențe, „a proiectelor de *legi sectoriale* (s.a.) prin care urmează să fie transferate competențe de la autorități ale administrației publice centrale la autorități ale administrației publice locale sau județene”. Desigur că între o strategie generală și o strategie sectorială de descentralizare există o relație juridică de la general la particular, astfel că: (i) strategia generală stabilește o viziune și instituie principii ori idei călăuzitoare privind politica statului în materie de descentralizare, respectiv de transferare a unor competențe de la autorități ale administrației publice centrale la autorități ale administrației publice locale sau județene, de la care strategiile sectoriale nu pot deroga; (ii) acestea din urmă pot însă institui reguli specifice ale descentralizării sectoriale, în privința competențelor unui anumit minister sau ale unei alte autorități de specialitate a administrației publice centrale, fără însă ca aceste reguli specifice să poată deroga de la cele instituite prin strategia generală de descentralizare, atât timp cât strategia sectorială nu stabilește, în mod expres, că această derogare este posibilă. Atât strategia generală, cât și strategiile sectoriale de descentralizare nu sunt altceva decât niște planuri indi-

cative, de anticipare, la nivel de proiect, a unor viitoare procese de descentralizare. Astfel de planuri, care formalizează mai sus evocatele strategii, departe de a le constrânge, mai degrabă încurajează autoritățile administrației publice locale să manifeste interes pentru descentralizare și conferă predictibilitate proceselor aferente acesteia.

399. În baza strategiilor de descentralizare și după identificarea „resurselor necesare și a costurilor integrale aferente competențelor” ce urmează a fi transferate, cu luarea în considerare a rezultatelor eventualelor faze-pilot, organizate „în vederea testării și [a] evaluării impactului soluțiilor propuse pentru descentralizarea competențelor”, respectiv „a analizelor de impact ale transferului de competențe”, ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale elaborează proiectele „de legi sectoriale prin care se transferă competențe către autoritățile administrației publice locale” sau județene. Ulterior, aceste proiecte sunt supuse aprobării Guvernului, care, în baza dreptului la inițiativă legislativă de care se bucură, le transmite Parlamentului, spre aprobare.

1.3.6.1.7. Descentralizarea și alte forme de transfer/delegare a exercițiului puterii și a serviciilor publice

1.3.6.1.7.1. Transferul și delegarea temporară de competențe

400. Articolul 79 C. adm. are următorul conținut: „(1) Transferul de competențe, precum și exercitarea acestora se fac concomitent cu asigurarea tuturor resurselor necesare. (2) Finanțarea competențelor delegate este asigurată în totalitate de către administrația publică centrală. Competențele delegate sunt exercitate de către autoritățile administrației publice locale sau de către alte instituții publice locale, în numele unei autorități a administrației publice centrale, în limitele stabilite de către aceasta”.

Textul mai sus reprodus face distincție între transferul de competențe sau veritabila descentralizare, pe de-o parte, și delegarea de competențe sau pseudo-descentralizarea, fără însă a spune prea multe despre specificul delegării de competențe, astfel încât aceasta să poată fi deosebită de transferul de competențe aferent descentralizării. În aceste condiții, suntem nevoiți să observăm următoarele:

a) transferul de competențe (descentralizarea), cât și delegarea de competențe (pseudo-descentralizarea) se realizează, în mod exclusiv, *prin lege organică*, iar delegarea de competențe (pseudo-delegarea), *în temeiul legii organice*, care prevede, în mod expres, această posibilitate și – cumulativ – *în baza actului administrativ unilateral* prin care este dispusă, în mod punctual, delegarea anumitor competențe de la o autoritate a administrației publice centrale la una a administrației publice locale, având în vedere conținutul dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. o) din Constituția României^[1], respectiv împrejurarea că, prin lege organică, este reglementată competența autorităților administrației publice locale, regimul autonomiei locale și, implicit, pe cel al descentralizării (suficiente pentru a susține descentralizarea din punct de vedere juridico-normativ), dar și prevederile finale ale art. 79 alin. (2) C. adm., text care prevede că delegarea de competențe se dispune de către o autoritate a administrației publice centrale – care nu se poate altfel

[1] Text în conformitate cu care „prin lege organică se reglementează (...) organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală”.

exprima din punct de vedere juridic decât prin act administrativ – și „în limitele stabilite de către aceasta” din urmă;

b) legitimitatea transferului de competențe (a descentralizării), cât și liceitatea delegării de competențe (pseudo-descentralizarea) depinde de corelarea adecvată a competențelor transferate sau delegate cu resursele financiare, materiale și de personal asigurate;

c) nici transferul de competențe (descentralizarea) și nici delegarea de competențe (pseudo-descentralizarea) nu trebuie să conducă la compromiterea autonomiei locale de care se bucură autoritățile administrației publice periferice și nici la dezechilibrarea raportului calitate-cost, în privința serviciilor publice trecute – prin transfer sau prin delegare de atribuții – din gestiunea și de sub responsabilitatea unei autorități a administrației publice centrale în gestiunea și responsabilitatea unei autorități a administrației publice locale;

d) în principiu, transferul de competențe (sau descentralizarea) este un proces care, odată consumat, are caracter definitiv și ireversibil, în timp ce delegarea de competențe (sau pseudo-descentralizarea) are caracter temporar (chiar dacă legea nu stabilește durata maximă a unei asemenea delegări);

e) competențele transferate în cadrul unui proces de descentralizare sunt exercitate de autoritățile administrației publice locale, pe seama cărora procesul de descentralizare s-a consumat, în numele și sub responsabilitatea acestor din urmă autorități, în timp ce competențele (temporar) delegate sunt exercitate de autoritățile administrației publice locale „în numele unei autorități a administrației publice centrale” și „în limitele stabilite de către aceasta” din urmă [art. 79 alin. (2) C. adm.];

f) în litigiile de contencios administrativ ce au ca obiect acțiuni în anularea actelor administrative emise de autoritățile administrației publice locale, în exercitarea unor competențe delegate de către o autoritate a administrației publice centrale, calitatea procesuală pasivă aparține autorităților locale, care au emis aceste acte, cu precizarea că acțiunile în despăgubirea celor vătămați prin astfel de acte vor putea fi îndreptate împotriva autorităților administrației publice centrale delegante, având în vedere că aceste acte au fost emise „în numele” acestor din urmă autorități, astfel că este firesc ca eventualele consecințe prejudiciabile ale unor asemenea acte să fie înlăturate pe seama patrimoniului autorităților publice centrale delegante.

1.3.6.1.7.2. Delegarea de competențe și delegarea de atribuții

401. Articolul 157 C. adm. are următorul conținut:

„(1) Primarul poate delega, prin dispoziție, *atribuțiile* (s.a.) ce îi sunt conferite de lege și alte acte normative viceprimarului, secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, conducătorilor compartimentelor funcționale sau personalului din aparatul de specialitate, administratorului public, precum și conducătorilor instituțiilor și serviciilor publice de interes local, în funcție de competențele ce le revin în domeniile respective.

(2) Dispoziția de delegare trebuie să prevadă perioada, *atribuțiile delegate* (s.a.) și limitele exercitării atribuțiilor delegate, sub sancțiunea nulității. Dispoziția de delegare nu poate avea ca obiect toate *atribuțiile* (s.a.) prevăzute de lege în sarcina primarului.