

Libris
Cătălina Szekely

**NOI ABORDĂRI ALE CORELAȚIEI
PRINCIPIILOR AUTONOMIEI LOCALE
ȘI SUBSIDIARITĂȚII**

p l a n c o m p a r a t i v



Cătălina Szekely

**NOI ABORDĂRI ALE
CORELAȚIEI PRINCIPILOR
AUTONOMIEI LOCALE ȘI
SUBSIDIARITĂȚII –
PLAN COMPARATIV**

Cuprins

PREFAȚĂ.....	9
1. NOȚIUNI INTRODUCTIVE PRIVIND ORGANIZAREA STATALĂ	13
1.1. PREZENTAREA CONCEPTELOR FUNDAMENTALE.....	13
1.2. SCURT ISTORIC PRIVIND EVOLUȚIA A STATULUI	21
1.3. REGIMURILE JURIDICE DE FUNCȚIONARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE	24
2. PRINCIPIILE CE STAU LA BAZA FUNCȚIONĂRII STATULUI ȘI A COLECTIVITĂȚILOR LOCALE	41
2.1. IDENTIFICAREA PRINCIPIILOR DE FUNCȚIONARE A STATULUI ȘI A COLECTIVITĂȚILOR LOCALE.....	41
2.2. PRINCIPIILE CADRU ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE	54
2.3. EVOLUȚIA ISTORICĂ A PRINCIPIILOR AUTONOMIEI LOCALE ȘI SUBSIDIARITĂȚII.....	60
3. APLICAREA PRINCIPIILOR AUTONOMIEI LOCALE ȘI SUBSIDIARITĂȚII	67
3.1. CONȚINUTUL ȘI CADRUL LEGISLATIV ALE PRINCIPIILOR	67
3.2. AUTORITĂȚILE PUBLICE LOCALE PRIN CARE SE REALIZEAZĂ AUTONOMIA LOCALĂ.....	82
3.3. APLICAREA PRINCIPIULUI SUBSIDIARITĂȚII ÎN ROMÂNIA	89
4. ASPECTE DE DREPT COMPARAT PRIVIND APLICABILITATEA PRINCIPIILOR AUTONOMIEI LOCALE ȘI SUBSIDIARITĂȚII	107
4.1. PREZENTAREA ANALITICĂ A PRINCIPALELOR SISTEME DE DREPT	107
4.2. ORDINEA JURIDICĂ DE LA NIVELUL UNIUNII EUROPENE.....	114
4.3. AUTONOMIA LOCALĂ ȘI PRINCIPIUL SUBSIDIARITĂȚII ÎN UNELE STATE	122
BIBLIOGRAFIE	131

Capitolul 1

Noțiuni introductive privind organizarea statală

1.1. Prezentarea conceptelor fundamentale

Conceptualizarea termenului de societate a început cu sociologia și filosofia socială și reprezintă un ansamblu de persoane care au în comun aceeași cultură și un teritoriu comun, excepție făcând societățile nomade. Ea nu are drept scop doar conservarea biologică a individului, ci și promovarea și satisfacerea nevoilor culturale.¹

„În comunitățile sedentare, diferențierea socială dintre indivizi a sporit, conducând la apariția unor structuri interne mai ierarhizate și a unei căpetenii ce dispunea de putere politică. Întrucât la un nivel superficial, apariția ierarhiei a adus beneficii substanțiale pentru un număr mai restrâns de persoane și costuri ridicate pentru un grup foarte mare de oameni, este mai dificil de explicat decât apariția triburilor sedentare.”² La început, societatea umană a avut ca bază inegalitățile sociale. În timp, aceste inegalități au căpătat noi valențe, ajungându-se până la

¹ Ion Craiovan, Monica Istrate, *Ipostazele justiției*, Editura Universul Juridic, București, 2012, p. 222

² Barry Buzan, Richard Little, *Sistemele internaționale în istoria lumii*, traducere de Simona Soare, Editura Polirom, Iași, 2009, p. 153

Respe crearea, în zilele noastre, a unui sistem de înlăturare a acestor inegalități, cel puțin din punct de vedere formal.

Esențial pentru o societate este să fie înțeles rolul pe care îl are individul, deoarece elementul fundamental al societății este el, acesta fiind o ființă socială care interacționează cu semenii săi, comunică fie într-un cadru organizat, aderând la diferite organizații ce au caracter politic, cultural, profesional, etc., fie în cadrul unor grupuri.³

Încă din antichitate au existat preocupări legate de om, de modul în care acesta își desfășoară existența. Astfel, Aristotel raportează individul la genul său animal, precizând că acesta este un „animal rațional”, care gândește, trăiește în societate, este cel care participă la viața cetății (zoon politikon). Omul depinde de apartenența sa la un anumit grup, familie, comună, regiune, formă de guvernământ, etc., fiind parte din societate. Deci societatea înseamnă totalitatea relațiilor individului cu alți indivizi. Aceste relații se bazează pe nevoile individului. Exemplu: prima formă de interacțiune socială este cea dintre copil și părinți.⁴

„Fiindcă vedem că orice stat este un fel de asociație și că orice asociație se întocmește în scopul unui bine oarecare (căci în vederea a ceea ce li se pare a fi bine, toți fac toate), este clar că toate (asociațiile) năzuiesc spre un bine oarecare, iar scopul acesta îl împlinește în chipul cel mai desăvârșit și tinde către binele cel mai ales acea asociație care este cea mai desăvârșită

³ Ioan Alexandru, *Administrație publică - Teorii. Realități. Perspective*, ediția a IV-a revăzută și adăugită, Editura Lumina Lex, București, 2007, pp. 42-43

⁴ Denis Collin, *Marile noțiuni filosofice - Societatea, puterea, Statul*, traducere de Oana Pașcaniuc, Editura Institutul European, Iași, 1999, pp. 5-19

dintre toate și le cuprinde pe toate celelalte. Aceasta este așa-numitul stat și asociația politică.”⁵

Pentru organizarea și funcționarea firească a societății există nevoia de stabilire a unui cadru normativ prin care se impun reguli de organizare și funcționare a statului, dar și reglementarea juridică a relațiilor ce apar între indivizi.

Statul este instrumentul conducerii sociale și reprezintă principala instituție politică a societății. Apariția statului a fost determinată de modificările ce au apărut în cadrul comunei primitive la nivel de orânduire, modificări ce au demonstrat insuficiența organizatorică a vechilor forme de organizare și conducere (ginta, tribul). Astfel, statul devine o variantă social-istorică de organizare socială prin intermediul căruia grupurile sociale și-au promovat interesele comune.⁶

Statul, „în sens sociologic, este o colectivitate umană istoricește constituită și organizată pe un anumit teritoriu, care este structurată politic în grupul de guvernanți și restul populației. El reprezintă, astfel, o grupare de indivizi care au un grad ridicat de organizare și stabilitate, care ocupă un teritoriu determinat geografic și recunoscut politic, asupra căruia o autoritate publică exercită prerogative de comandă sau de putere. Din punct de vedere juridic, statul reprezintă o persoană morală, adică titular de drepturi și obligații ca orice persoană fizică.”⁷

⁵ Aristotel, *Politica*, traducere de El. Bezdechi, Editura Antet, București, f.a, p. 3

⁶ Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului*, Editura Actami, București, 1998, p. 98

⁷ Verginia Vedinaș, Teodor Narcis Godeanu, Emanuel Constantinescu, *Dicționar de drept public-Drept constituțional și drept administrativ*, Editura C. H. Beck, București, 2010, p. 124, a se vedea și S. Tămaș, *Dicționar politic; Instituțiile democratice și cultura civică*, Ed. Academiei Române, București,

Dacă în cazul organizării pre-statale determinantă era legătura de sânge, statul adoptă un alt criteriu, și anume cel teritorial, acesta căpătând semnificația unui criteriu politic. În funcție de teritoriu, statul stabilește relațiile cu proprii cetățeni, își organizează aparatul administrativ și își dimensionează suveranitatea. În afara teritoriului, un alt element important este populația care se raportează la stat prin relația juridică privind cetățenia, relație ce stabilește drepturi și obligații colaterale. Cel de al treilea element esențial este forța publică denumită și puterea de stat sau puterea de constrângere.⁸

Potrivit Convenției privind drepturile și obligațiile statelor de la Montevideo, 1933, statul ca persoană internațională trebuie să îndeplinească următoarele condiții:⁹

- a) o populație permanentă;
- b) un teritoriu determinat;
- c) un guvern;
- d) capacitatea de a intra în relații cu alte state.

Într-o altă abordare¹⁰, în limbajul comun, cuvântul stat are două sensuri:

1993, p. 261; C. Ionescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, București, 1994, p. 34

⁸ Nicolae Popa, *op.cit.*, pp. 99-100

⁹ Dumitra Popescu, Adrian Năstase, *Drept internațional public*, ediție revăzută și adăugită, Editura Casa de editură și presă Șansa, București, 1997, p. 68

¹⁰ Gheorghe Avornic, Elena Aramă, Boris Negru, Ruslan Costăș, *Teoria generală a dreptului*, Editura Cartier juridic, Chișinău, 2004, p. 62

REȘ un sens istorico-geografic prin care se înțelege populația care este organizată pe un anumit teritoriu, delimitat prin frontiere și recunoscută pe plan internațional, prin relații economice, politice, culturale etc. În acest caz statul capătă semnificația de „țară”.

- un sens politico-juridic, mai redus ca întindere, dar mult mai important sub aspectul conținutului: organizarea politică pe un anumit teritoriu, formată din totalitatea organelor de stat, adică puterea publică.

Se poate afirma că statul este principala instituție politică a societății, este o grupare organizată a unor indivizi ce au o legătură juridică, această legătură fiind materializată prin drepturi și obligații reciproce, iar elementele constitutive ale statului sunt: teritoriul, populația și puterea de stat. Puterea de stat are caracter politic și este suverană. Datorită suveranității sale, statul are capacitatea necesară de a-și stabili la nivel intern propriile reguli, iar pe plan extern are capacitatea de a intra în relații cu alte state.

„Sub aspectul organizării politice a puterii, doctrina de drept public operează cu trei mari noțiuni: statul unitar, statul federal și uniunea de state [...] analiza științifică trebuie să aibă în vedere distinct statul (cu cele două forme ale sale) și distinct uniunea de state, între cele două noțiuni și realități existând o diferență esențială.”¹¹

¹¹ Corneliu-Liviu Popescu, *Autonomia locală și integrarea europeană*, Editura All Beck, București, 1999, pp. 18-19

Respectiv **Statul unitar sau simplu** este un stat centralizat din punct de vedere politic și prezintă următoarele caracteristici esențiale:¹²

- constituie o singură formațiune statală;
- este alcătuit dintr-un ansamblu unic de organisme constituționale prin care se realizează puterea politică la nivel central și local;
- își organizează un singur rând de organe de vârf (legiuitoare, administrative, judecătorești) care exercită autoritatea lor la nivel central, în raport cu întreg teritoriul și cu întreaga populație;
- populația are o singură cetățenie fără a fi exclusă posibilitatea de a obține și a altei cetățenii de către cetățenii săi.

Statul federal este alcătuit din două sau mai multe state membre, din unirea cărora rezultă un nou stat denumit federație – ca subiect unitar de drept. El se caracterizează prin existența a două rânduri de organe centrale de stat, organele federației, și organele statelor membre, în sensul în care fiecare stat membru are un Parlament, un guvern și o autoritate judecătorească. Federația se caracterizează și printr-o structură aparte a organelor de stat federative. Astfel, Parlamentul federal este un parlament bicameral.¹³

În organizarea teritoriului mai putem întâlni și o altă formă, și anume: **uniunile de state**, adică asocierile de două sau mai multe state. Din punct de vedere al dreptului internațional, fiecare stat își păstrează calitatea de subiect al dreptului internațional. Uniunea de

¹² Mihai Bădescu, Cătălin Andruș, Cătălina Năstase, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Sitech, Craiova, 2008, p. 83

¹³ Ioan Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Actami, București, 1998, p. 126

R state exprimă o formă de asociere a cel puțin două state, care, după intrarea lor în uniune continuă să mențină exercitarea atributelor prevăzute în actul de constituire al uniunii care se numește tratat internațional sau constituție.¹⁴

Confederația este o asociație a mai multor state independente, care a avut ca punct de plecare considerente de ordin economic și politic, interne și externe, fără să dea naștere unui nou stat, ca subiect individualizat de drept. Statele care aparțin confederației urmăresc realizarea unor scopuri comune economice, financiare, politice, de apărare, etc. Pentru rezolvarea unor aspecte comune, statele confederate își aleg un organism comun în care sunt reprezentate toate statele membre. La baza confederației se află tratatul internațional.¹⁵

Există mai multe opinii în doctrină cu privire la noțiunea de **structura de stat** fiind definită ca organizarea puterii de stat în anumite limite, adică pe un anumit teritoriu, se stabilesc raporturi specifice între elementele ce fac parte din ansamblul statal (unități administrativ-teritorial sau formațiuni statale), precum și legăturile specifice dintre *întreg* și *părțile* lui componente.¹⁶

Organizând puterea și pentru a-și duce la îndeplinire scopurile și funcțiile, statul are nevoie de un aparat specific. Acest aparat

¹⁴ Dumitra Popescu, Adrian Nastase, *op. cit.*, p. 66

¹⁵ Ioan Muraru, *op. cit.*, p. 129

¹⁶ Ion Rusu, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Romfel, București, 1995, p. 57; pentru detalii suplimentare a se vedea și I. Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, București, 1991, p. 5

Respectiv administrativ este format din mai multe organe, autorități și au funcții bine determinate.¹⁷

Ioan Alexandru definește **administrația publică** „acea activitate care constă în principal în organizarea și asigurarea executării, dar și executarea nemijlocită a prevederilor Constituției, ale tuturor actelor normative și ale celorlalte acte juridice emise de autoritățile statului de drept, activitate realizată de către autoritățile administrației publice.”¹⁸

Constituția României¹⁹ precizează faptul că administrația publică este condusă de Guvern care realizează și politica internă și externă a statului.

„Atunci când vorbim despre administrație publică, ne referim la un sistem a cărui funcționare este guvernată de legi, reguli, proceduri ce prescriu roluri, competențe, responsabilități, dar și limitări ale lor.”²⁰

Putem afirma că **administrația publică** reprezintă un ansamblu de autorități și organe care acționează conform legii, având ca funcție principală punerea în aplicare a prevederilor constituționale și legale, este subordonată Guvernului, iar la nivel local colectivitățile locale dispun de autorități liber alese de cetățeni pentru a realiza interesul local.

¹⁷ A se vedea și Cătălina Szekely, *Drept administrativ. Concepte generale*, Editura Pro Universitaria, București, 2015, pp. 9-22

¹⁸ Ioan Alexandru, *op. cit.*, p. 67

¹⁹ Constituția României, revizuită, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003

²⁰ Mihai Păunescu, *Management public în România*, Editura Polirom, Iași, 2008, p. 17