

OPINIE ȘTIINȚIFICĂ

I. Precizări prealabile

Prezenta opinie științifică a fost redactată la solicitarea „Ursuța și asociații” – S.P.A.R.L., cu sediul în județul Bihor, Oradea, str. George Enescu, nr.1, cam. 4, parter, pentru a fi utilizată în **Dosarul nr. 1624/111/2021** aflat în faza de recurs la Curtea de apel Alba-Iulia, secția de contencios administrativ și fiscal.

II. Legislație relevantă

- i. Constituția României republicată
- ii. OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare
- iii. Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată
- iv. Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare
- v. O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, cu modificările și completările ulterioare
- vi. O.G. nr. 21/2002 privind gospodărirea localităților urbane și rurale, cu modificările și completările ulterioare
- vii. O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare
- viii. O.G. nr. 43/1997 privind regimul drumurilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare

III. Documente consultate

La redactarea prezentei opinii științifice au fost utilizate și consultate următoarele documente:

- i. Hotărârea Consiliului Județean Bihor nr. 241/29.12.2020 pentru aprobarea Regulamentului privind întreținerea pe timp de primăvară-toamnă și gospodărirea drumurilor publice la nivelul Județului Bihor
- ii. Acțiunea în anularea și suspendarea HCJ Bihor nr. 241/29.12.2020 depusă în numele a 21 de unități administrativ-teritoriale din județul Bihor de primarii acestora și de un membru al Consiliului Județean Bihor la Tribunalul Bihor, secția a III-a de contencios administrativ și fiscal
- iii. Întâmpinarea depusă în Dosarul nr. 1624/111/2021 constituit la Tribunalul Bihor, Secția a III-a, de către Consiliul Județean Bihor și județul Bihor, prin Președinte cu privire la acțiunea în anularea și suspendarea HCJ Bihor nr. 241/29.12.2020
- iv. Sentința nr. 563/CA/2021 din data de 17.06.2021, în Dosarul nr. 1624/111/2021 a Tribunalului Bihor, secția a III-a contencios administrativ și fiscal
- v. Recursul împotriva Sentinței nr. 563/CA/2021 din data de 17.06.2021, în Dosarul nr. 1624/111/2021 depus în numele a 21 de unități administrativ-teritoriale din județul Bihor de primarii acestora și de un membru al Consiliului Județean Bihor
- vi. Întâmpinarea depusă în Dosarul nr. 1624/111/2021 de către Consiliul Județean Bihor și județul Bihor, prin Președinte la recursul declarat
- vii. Anexa 1 la întâmpinarea depusă în Dosarul nr. 1624/111/2021 de către Consiliul Județean Bihor și județul Bihor, prin Președinte

Obiectivul opiniei științifice

Prezenta opinie științifică își propune să analizeze și să argumenteze caracterul neconstituțional și nelegal al Hotărârii unui consiliu județean prin care se stabilesc obligații în sarcina autorităților administrației publice comunale și orășenești din județ, se stabilesc contravenții și sancțiuni contravenționale aplicabile primarilor localităților din județ, în speță, HCJ Bihor nr. 241/29.12.2020.

I. Fundamente constituționale și legale ale autonomiei locale. Semnificația sintagmei *autonomie locală*

Constituția României din 1991 revizuită și republicată a fundamentat în doar patru articole noua filosofie, radical diferită de cea specifică epocii anterioare, aflată la baza *organizării și funcționării autorităților administrației publice locale*, în spiritul reglementărilor europene și anume: art. 120 (Principii de bază), art. 121 (Autorități comunale și orășenești), art. 122 (Consiliul județean) și art. 123 (Prefectul). Acest din urmă articol este consacrat unei autorități a administrației publice de stat în teritoriu, ce răspunde principiului deconcentrării administrative și are ca principal rol, exercitarea controlului de legalitate asupra actelor autorităților administrației publice locale.

Art. 120 din Constituție enumeră cele trei principii de bază pe care se întemeiază administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale [comuna, orașul și județul potrivit art. 3 alin. (3) din Legea fundamentală] și anume: *autonomia locală, descentralizarea și deconcentrarea serviciilor publice*.

Principiul autonomiei locale, cel mai important, din care decurg celelalte, este definit în art. 5 lit. j) din Codul administrativ adoptat prin O.U.G. nr. 57/2019, după modelul definiției formulată în *Carta europeană a autonomiei locale* adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, ratificată prin Legea nr. 199/1997. **Autonomia locală** constă în „*dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale la nivelul cărora sunt alese, treburile publice, în condițiile legii.*”

Art. 105 alin. (1) din Codul administrativ stabilește că: „*Autonomia locală se exercită de către autoritățile administrației publice locale de la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor și județelor.*”

Potrivit art. 84 alin. (3) și (4) din Codul administrativ: „*Autonomia locală este numai administrativă și financiară, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege. Autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competența și atribuțiile autorităților administrației publice locale, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului, după caz.*”

În baza *autonomiei locale*, autoritățile administrației publice locale *nu se află în raporturi de subordonare*, dispoziție legală ce cunoaște o consacrare constituțională, în art. 123 alin. (4) potrivit căruia: „*Între prefecți, pe de-o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.*”

Acest text constituțional este singurul care conține o referire la președintele consiliului județean, autoritate executivă la nivelul județului, art. 122 consacrand exclusiv *consiliul județean*, ca „*autoritatea administrației publice pentru **coordonarea activității consiliilor comunale și orașenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.***”

În schimb, art. 121 din Constituție având ca titlu marginal *Autoritățile comunale și orașenești* se referă la acestea ca fiind „*autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe*”. Mai mult decât atât, „*consiliile locale și primarii funcționează, în condițiile legii, ca **autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și orașe.***”

Textele constituționale sunt elocvente. În timp ce **consiliile locale și primarii** sunt autoritățile administrației publice a căror activitate concretizează autonomia locală și funcționează ca autorități administrative autonome, ce nu pot primi dispoziții de la alte autorități, **consiliul județean** este autoritatea administrației publice cu rol de coordonare a activității consiliilor locale și orașenești, în vederea realizării *doar a serviciilor publice de interes județean*.

În comentariul acestor prevederi ale Legii fundamentale a fost subliniată tehnica diferită de reglementare a autorităților administrației publice locale constituite la nivelul de bază (comună, oraș) și la cel intermediar (județ). Astfel, pentru **nivelul de bază**, constituantul consacră reglementări atât pentru autoritatea deliberativă (consiliul local) cât și pentru autoritatea executivă (primarul). În schimb pentru **nivelul intermediar**, Constituția prevede reglementări numai pentru autoritatea deliberativă, respectiv consiliul județean, președintele consiliului județean fiind menționat în art. 123 alin. (4) mai sus citat abia cu ocazia revizuirii din anul 2003.¹

La rândul său și art. 85 alin. (2) din Codul administrativ evidențiază **lipsa de subordonare dintre autoritățile administrației publice locale**, rezultat al autonomiei locale: „*În relațiile dintre consiliul local și primar, consiliul județean și președintele consiliului județean, precum și între autoritățile administrației publice din comune, orașe și municipii și autoritățile administrației publice de la nivel județean nu există raporturi de subordonare; în relațiile dintre acestea există raporturi de colaborare.*”

Absența oricărei forme de subordonare între autoritățile locale autonome este o consecință a raporturilor *dintre autoritățile administrației publice locale din comune, orașe și municipii și autoritățile administrației publice de la nivelul județului care se bazează pe principiile autonomiei locale, legalității, cooperării, solidarității, egalității de tratament și responsabilității*” potrivit art. 85 alin. (1) din Codul administrativ.

Relația de *subordonare* implică în dreptul public, anumite prerogative pe care organul ierarhic superior le are față de cel care îi este subordonat ierarhic și anume: *dreptul de a-i organiza activitatea; dreptul de a-i da instrucțiuni cu caracter obligatoriu; dreptul de a-i controla activitatea; dreptul de a aplica sancțiuni cu privire la acte și personal.*²

¹ V. Vedinaș, M. Enache, în Constituția României. Comentariu pe articole (coordonatori I. Muraru, E.S. Tănăsescu), Ediția 2, Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 1083 și urm.

² A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, Constituția României – comentată și adnotată, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1992, p. 271 și urm.

Or, este evident că nicio altă autoritate, indiferent de nivelul la care este plasată și de statutul ei, nu poate să exercite astfel de prerogative față de autoritățile autonome locale.³

Pe cale de consecință, un consiliu județean, oricare ar fi acesta nu poate să stabilească norme cu caracter obligatoriu pentru consiliile locale aflate în raza teritorială a județului, atât pentru că acestea din urmă se bucură de autonomia locală consacrată expres de Constituție în art. 121 cât și datorită absenței oricărei forme de subordonare consacrată expres de Constituție în art. 123 alin. (4).

De altfel, reglementarea constituțională privitoare la consiliul județean se referă la coordonarea de către acesta a activității consiliilor locale strict din perspectiva realizării **serviciilor publice de interes județean**, dar nu și a **serviciilor publice de interes local** (comunal sau orășenesc).

Textul Constituției circumscrie rolul coordonator al consiliilor județene la realizarea serviciilor publice de interes județean. Așadar, deși este o autoritate publică care aplică și se bucură de principiul autonomiei locale, consiliul județean are o sferă de competență restrânsă din punct de vedere material la coordonarea activității consiliilor locale, circumscrisă și aceasta la realizarea serviciilor publice de interes județean.⁴

Art. 170 alin. (1) din Codul administrativ preia conținutul textului constituțional, calificând expres *consiliul județean* ca fiind o *autoritate a administrației publice locale*, un argument de natură legală, în sensul susținerii imposibilității stabilirii unor dispoziții obligatorii de către un consiliu județean în sarcina consiliilor locale din județ.

Astfel, „**Consiliul județean este autoritatea administrației publice locale, constituită la nivel județean pentru coordonarea activității consiliilor comunale, orășenești și municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean**”.

Prin urmare, o hotărâre a unui consiliu județean care conține norme cu caracter obligatoriu pentru consiliile locale aflate în raza teritorială a județului este în primul rând neconstituțională și în al doilea rând, nelegală, încălcând dispoziții ale Codului administrativ care preiau și dezvoltă textele constituționale referitoare la absența oricărei forme de subordonare între autoritățile administrației publice din comune, orașe și municipii și autoritățile administrației publice de la nivel județean.

II. Din jurisprudența Curții Constituționale a României cu privire la autonomia locală

Prin Decizia nr. 1/2014⁵, Curtea a soluționat obiecția de neconstituționalitate a Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică. Obiecția a fost admisă iar legea a fost declarată neconstituțională în integralitatea sa.

³ V. Vedinaș, M. Enache, în op.cit., 2019, p. 1083 și urm.

⁴ C. Ionescu, în Constituția României. Comentarii și explicații, (coordonatori C. Ionescu, C.A. Dumitrescu), Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 1297.

⁵ Publicată în M. Of. al României, partea I, nr.123 din 12 februarie 2014.

Reținem din considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 1/2014 referitoare la consiliul județean⁶ că, acesta este definit la art. 122 din Constituție ca fiind „[...] autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orașenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean”, prevedere constituțională completată prin dispozițiile art. 91 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 (în prezent, prin art. 191 din Codul administrativ – n.n.) care stabilește atribuțiile consiliului județean, pe care instanța de contencios constituțional le enunță în continuare. Menționăm în acest context simplul fapt că, fondul reglementării anterioare a fost păstrat în Codul administrativ, cu unele modificări de formă nerelevante.

Curtea Constituțională se referă în mod expres la *atribuțiile consiliului județean privind gestionarea serviciilor publice din subordine* (în prezent, Codul administrativ utilizează sintagma atribuții privind serviciile publice de interes județean -n.n.), sens în care „*asigură, potrivit competențelor sale și în condițiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes județean, sprijină, în condițiile legii, activitatea cultelor religioase, emite avizele, acordurile și autorizațiile date în competența sa prin lege și acordă consultanță în domenii specifice, în condițiile legii, unităților administrativ-teritoriale din județ, la cererea acestora.*”

Prin Decizia nr. 888/2015⁷, Curtea Constituțională a statuat în considerentele sale⁸ că „...*autonomia locală se exercită prin autoritățile locale ce constituie voința colectivităților locale, exprimată prin vot universal, egal, direct, secret, liber exprimat, și reprezintă aptitudinea legală a autorităților menționate de a decide, în mod independent, pe baza și în limitele legii, asupra colectivităților locale pe care le reprezintă. Regimul juridic al autonomiei locale privește: caracterul administrativ (în sensul de mod de organizare și funcționare a autorităților administrației publice locale); caracterul financiar (autoritățile autonome locale dispun de resurse financiare, materiale, umane necesare realizării competenței lor legale); **excluderea raporturilor de subordonare față de alte autorități publice de nivel local, județean sau central a autorităților autonome unele față de altele; organizarea, funcționarea, competența, atribuțiile autorităților administrației publice locale...***”.

Aceste două exemple din jurisprudența Curții Constituționale cărora li se pot adăuga și altele relevante confirmă două aspecte esențiale pentru analiza noastră: **absența oricărei forme de subordonare între autoritățile locale alese la nivelul comunelor, orașelor și județelor precum și corecta interpretare a art. 122 alin. (1) din Constituție potrivit căreia, rolul de coordonator al consiliului județean a activității consiliilor comunale și orașenești are ca obiectiv, realizarea serviciilor publice de interes județean, pe cale de consecință, nu și a serviciilor publice de interes local.**

Analiza succintă a atribuțiilor consiliului județean ne va confirma interpretarea dispozițiilor constituționale din această perspectivă.

⁶ Pct. 153.

⁷ Publicată în M. Of. al României, partea I, nr. 180 din 10 martie 2016.

⁸ Pct. 16.

III. Atribuțiile consiliului județean

O prezentare succintă a categoriilor de atribuții ce revin consiliului județean prezintă utilitate în susținerea poziției noastre potrivit căreia un consiliu județean nu poate să stabilească obligații prin norme imperative în sarcina consiliilor locale și primarilor din localitățile județului.

Art. 173 din Codul administrativ grupează următoarele categorii principale de atribuții ce revin consiliului județean:

a) **atribuții privind înființarea, organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, ale instituțiilor publice de interes județean și ale societăților și regiilor autonome de interes județean**, precum, alegerea celor 2 vicepreședinți dintre consilierii județeni, la propunerea președintelui sau a consilierilor etc.

b) **atribuții privind dezvoltarea economico-socială a județului**, precum aprobarea bugetului județului, a virărilor de credite, a modului de utilizare a rezervei bugetare și a contului de încheiere a exercițiului bugetar, la propunerea președintelui consiliului județean; stabilirea și aprobarea de impozite și taxe, în condițiile legii etc.

c) **atribuții privind administrarea domeniului public și privat al județului**, precum darea în administrare, concesionarea, închirierea sau darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate publică a județului etc.

d) **atribuții privind gestionarea serviciilor publice de interes județean**, precum asigurarea cadrului necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes județean privind: educația, sănătatea, cultura, tineretul, sportul, ordinea publică, situațiile de urgență etc.; emiterea avizelor, acordurilor și autorizațiilor date în competența sa prin lege etc.

e) **atribuții privind cooperarea interinstituțională pe plan intern și extern**, precum: atribuția de a hotărî, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române ori străine, inclusiv cu parteneri din societatea civilă, în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public județean etc.

f) **alte atribuții prevăzute prin lege.**

În consecință, orice consiliu județean exercită atribuțiile grupate pe categorii prevăzute expres în art. 173 din Codul administrativ, din care am enumerat câteva cu titlu de exemplu și alte atribuții prevăzute de lege. **Orice atribuție a unui consiliu județean care se concretizează în adoptarea unei hotărâri este imperios necesar să aibă o bază legală, potrivit acestor dispoziții.**

IV. Neconstituționalitatea și nelegalitatea HCJ Bihor nr. 241/29.12.2020

IV.1. Formula introductivă a HCJ Bihor nr. 241/29.12.2020

Hotărârea Consiliului Județean Bihor nr. 241/29.12.2020 are ca obiect de reglementare aprobarea *Regulamentului privind întreținerea pe timp de primăvară-toamnă și gospodărirea drumurilor publice la nivelul Județului Bihor.*

În formula introductivă a HCJ Bihor nr. 241/2020 este menționat art. 173 alin. (1) lit d) și alin. (5) lit. i) și l) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, indicând adoptarea actului administrativ normativ în exercitarea unor atribuții din categoria **celor privind gestionarea**

serviciilor publice de interes județean, prin care „**consiliul județean asigură, potrivit competențelor sale și în condițiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes județean**” potrivit alin. (5) și anume: protecția și refacerea mediului (lit. i) și respectiv, podurile și drumurile publice (lit. l). Este menționat și art. 191 alin. (1) lit. e) și alin. (6) lit. b) din Codul administrativ ce consemnează aceeași categorie de atribuții (**privind serviciile publice de interes județean**) realizată de președintele consiliului județean, cel care a propus proiectul acestei hotărâri spre a fi adoptată de autoritatea deliberativă.

Scopul reglementării propuse îl constituie „**stabilirea unor cerințe minimale** privind administrarea **drumurilor publice din județul Bihor**, constând în **măsurile necesare ce trebuie luate** în vederea efectuării activităților de întreținere, curățenie și gospodărire a acestora, întrucât **se impune reglementarea unor reguli de bună practică** referitoare la măsurile necesare ce **trebuie luate de autoritățile administrației publice locale** în vederea efectuării activităților specifice de întreținere, curățenie și gospodărire a **drumurilor publice din județul Bihor...**”

Cel puțin două observații necesită aceste precizări. Pe de-o parte, observăm că textul se referă la *drumurile publice din județul Bihor* și nu doar la *drumurile publice județene*, cum ar fi fost constituțional și legal, în raport cu întreaga analiză anterioară. Pe de altă parte, caracterul imperativ al normelor stabilite (*se impune, măsuri necesare ce trebuie luate*) este evident, fiind „cerințe minimale” impuse autoritățile locale de bază (consilii locale și primari) din localități ale județului care ar trebui să decidă singure cu privire la aceste activități, pe baza legilor speciale, în virtutea principiului autonomiei locale, principiu de rang constituțional.

Și pentru ca respectarea măsurilor impuse să fie asigurată este menționată „*necesitatea stabilirii unor contravenții pentru nerespectarea prevederilor privind întreținerea vegetației în zona drumului public*” pe care HCJ Bihor nr. 241/2020 le indică prin raportare la dispoziții din legi speciale, neindicate însă concret și a dreptului comun în materie, O.G. nr. 2/2001.

De altfel, după cum vom arăta în cele ce urmează, **HCJ Bihor nr. 241/2020 indică în formula introductivă acte normative cu caracter primar, în unele cazuri „dublând” reglementări deja existente și interpunându-se asemeni unei structuri supraordonate în raport cu consiliile locale și primari, cu încălcarea autonomiei locale.**

Aceasta deși art. 154 din Codul administrativ consacră expres obligația primarului de a asigura „...*punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, a hotărârilor consiliului local...*”

IV.2. O.G. nr. 43/1997 privind regimul drumurilor. Temei legal al HCJ Bihor nr. 241/2020

Art. 2 alin. (2) din Regulamentul aprobat prin HCJ Bihor nr. 241/2020 preia conținutul art. 5 al O.G. nr. 43/1997 care din punct de vedere funcțional și administrativ-teritorial, în ordinea importanței împarte drumurile publice în următoarele categorii: a) drumuri de interes național; b) drumuri de interes județean și c) drumuri de interes local.

Art. 7 din O.G. nr. 43/1997 se referă la *drumurile de interes județean* care fac parte din *proprietatea publică a județului* și cuprind **drumurile județene** identificate în continuare iar art. 8 din O.G. nr. 43/1997 se referă la *drumurile de interes local* care aparțin proprietății

publice a unității administrative pe teritoriul căreia se află, fiind ulterior clasificate cu precizarea potrivit căreia: „Clasificarea drumurilor de interes local, precum și clasificarea ca drum de interes local a unui drum neclasificat se fac prin **hotărâre a consiliului local respectiv**. În cazul în care drumul respectiv se află pe raza a două sau mai multe unități administrativ-teritoriale, clasificarea se aprobă prin **hotărâre de către toate consiliile locale respective**.”

Potrivit art. 22 din O.G. nr. 43/1997 (citat parțial chiar în întâmpinarea depusă la recurs, penultimul alineat de la p.5 -n.n.): „Administrarea drumurilor județene se asigură de către consiliile județene, iar a drumurilor de interes local, de către consiliile locale pe raza **administrativ-teritorială a acestora**. Fac excepție sectoarele de drumuri județene, situate în intravilanul localităților urbane, inclusiv lucrările de artă, amenajările și accesoriile aferente, care vor fi în administrarea consiliilor locale respective.”

De altfel, în general, dispozițiile în această materie stabilesc de o manieră logică, competența consiliilor județene în ceea ce privește drumurile județene și respectiv, competența consiliilor locale, în ceea ce privește drumurile de interes local. În consecință, o hotărâre a unui consiliu județean care stabilește norme imperative cu privire la drumuri de interes local este nelegală, fiind adoptată cu exces de putere, prin depășirea limitelor dreptului de apreciere de care dispune consiliul județean, așa cum s-a susținut cu deplin temei în cererea de chemare în judecată.

IV.3. O.G. nr. 21/2002 privind gospodărirea localităților urbane și rurale. Temei legal al HCJ Bihor nr. 241/2020

Asemeni actului normativ anterior evocat și O.G. nr. 21/2002 stabilește dispoziții atât pentru **consiliile județene** cât și pentru **consiliile locale** cu privire la gospodărirea localităților, unele din acestea fiind preluate și dezvoltate prin HCJ Bihor nr. 241/2020 cu caracter imperativ pentru consiliile locale și primarii localităților din județul Bihor.

Pe de-o parte asemenea norme dublează prevederile legale creând un paralelism inutil în reglementare, iar pe de altă parte, asemenea norme depășesc limitele competenței Consiliului județean Bihor stabilind obligații în **realizarea unor servicii publice de interes local**, deși atât prevederile Legii fundamentale cât cele ale Codului administrativ, analizate pe larg anterior se referă **exclusiv la realizarea unor servicii publice de interes județean** ca urmare a coordonării activității consiliilor comunale și orașenești.

Conform art. 4 din O.G. nr. 21/2002 ce se referă la autoritățile competente să se ocupe de gospodărirea localităților urbane și rurale: „În îndeplinirea atribuțiilor ce le revin potrivit prezentei ordonanțe, **consiliile județene și consiliile locale, precum și primarii vor adopta și vor dispune măsurile ce se impun pentru asigurarea participării persoanelor fizice și juridice a instituțiilor publice și a operatorilor economici, cu sau fără personalitate juridică, la realizarea acțiunilor de îndeplinire și păstrare a curățeniei în interiorul localităților și în afara acestora, la efectuarea la timp a activităților gospodărești**.” Din aceste prevederi rezultă fără dubiu că pe lângă consiliile județene și **consiliile locale** adoptă și dispun măsuri în vederea gospodării localităților în cadrul cărora au fost alese de colectivitățile locale.

Potrivit art. 7 al O.G. nr.21/2002: „În aplicarea prevederilor prezentei ordonanțe **consiliile județene sunt obligate să acorde asistența tehnică, sprijin și îndrumare autorităților administrației publice locale, în condițiile legii,**” pentru luarea unor măsuri, desfășurarea unor activități etc. expres enumerate. *Asistența tehnică, sprijinul și îndrumarea* sunt obligații în sarcina consiliilor județene care în niciun caz nu s-ar putea concretiza în adoptarea unui act administrativ cu caracter normativ prin care să se impună consiliilor locale și primarilor **cerințe minimale privind administrarea drumurilor publice din județ** a căror nerespectare ar putea atrage o răspundere administrativ-contravențională în sarcina acestora.

De altfel, art. 8 al O.G. nr. 21/2002 imediat următor stabilește o serie de **obligații direct în sarcina consiliilor locale, a Consiliului General al Municipiului București și a consiliilor locale ale sectoarelor acestuia**, în condițiile legii, privind luarea unor măsuri, desfășurarea unor activități care se subsumează obiectului de reglementare privitor la gospodărirea localităților urbane și rurale.

În capitolul IV intitulat **Alte dispoziții**, art. 12 se referă la posibilitatea **consiliilor locale** de a stabili „*ca unele dintre obiectivele vizând buna gospodărire, întreținere, curățenie și înfrumusețare a localităților să fie realizate, integral sau parțial, prin contribuția directă a cetățenilor*”; art. 13 se referă la necesitatea supunerii spre aprobare locuitorilor prin referendum local, a obiectivelor stabilite de **consiliile locale** potrivit art. 12; art. 14 se referă la posibilitatea **consiliilor locale** de a stabili taxe locale speciale pentru finanțarea obiectivelor aprobate prin referendum...etc.

Mai mult decât atât, art. 18 stipulează expres că: „*Detalierea obligațiilor și responsabilităților concrete care revin instituțiilor publice, agenților economici, celorlalte persoane juridice, precum și cetățenilor, potrivit prevederilor prezentei ordonanțe, se face prin hotărâri ale consiliului local, la propunerea primarului.*”

Prin urmare, cum ar putea un consiliu județean să impună o serie de obligații consiliilor locale și primarilor din localitățile județului, în baza O.G. nr. 21/2002 privind gospodărirea localităților urbane și rurale, atâta timp cât un singur text din acest act normativ și anume art. 4 sus-menționat stabilește competența consiliilor județene dar în egală măsură și a consiliilor locale precum și a primarilor de acționa, **toate celelalte prevederi stabilind atribuții exclusiv în sarcina consiliilor locale? Răspunsul evident, doar cu exces de putere, prin depășirea limitelor competenței de care dispune un consiliu județean.**

IV. 4. O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului. Temei legal al HCJ Bihor nr. 241/2020

Reglementarea cadru în domeniul protecției mediului conține la rândul său, unele dispoziții prin care stabilește obligații în sarcina **autorităților administrației publice locale**, fără a face distincție între acestea. Spre exemplu, art. 70 enumeră o serie de obligații ce revin acestora, precum și, după caz, persoanelor fizice și juridice, „pentru asigurarea unui mediu de viață sănătos”. Și art. 90 al O.U.G. nr. 195/2005 stabilește o serie de atribuții și răspunderi ale autorităților administrației publice locale.

La ultimul capitol privitor la sancțiuni este enumerată o lungă listă de contravenții, unele dintre acestea privind și obligații ale autorităților administrației publice locale care în cazul

nerespectării atrag sancțiunea amenzii contravenționale, actul normativ indicând limita minimă și maximă a acesteia, atât pentru persoanele fizice cât și pentru persoanele juridice.

În consecință, și menționarea O.U.G. nr. 195/2005 în preambulul HCJ Bihor nr. 241/2020 este irelevantă atâta timp cât niciun text din aceasta nu permite unui consiliu județean să stabilească norme imperative pentru consiliile locale și primarii din localitățile județului.

IV. 5. O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor. Nelegalitatea regimului contravențional stabilit de HCJ Bihor nr. 241/2020

Art. 8 din Regulamentul aprobat prin HCJ Bihor nr. 241/2020 stabilește că: „nerespectarea prevederilor art. 6 din prezentul regulament constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la 2000 la 5000 lei.”

Art. 6 la care art. 8 face trimitere precizează „**obligațiile administratorului drumului**” care potrivit art. 4 alin. (2) din Regulament poate să fie: „*pentru drumurile de interes național*”, „*Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor direct sau prin Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere,...*”; „*pentru drumurile de interes județean administrarea se asigură de către Consiliul Județean Bihor,...*” iar „*pentru drumurile de interes local administrarea este asigurată de către consiliile locale.*”

Potrivit art. 9 din Regulamentul aprobat prin HCJ Bihor nr. 241/2020: „*Constatarea contravențiilor prevăzute la art. 8 și aplicarea sancțiunilor contravenționale se face de către funcționarii publici anume desemnate (sic) din cadrul aparatului de specialitate al Consiliului Județean Bihor.*”

Potrivit art. 10 din Regulamentul aprobat prin HCJ Bihor nr. 241/2020: „*Amenzile prevăzute la art. 8 se aplică autorității executive a administrației publice locale (primarului comunei, orașului și municipiului) în cazul în care administrarea drumurilor/sectoarelor de drum revine, conform prevederilor art. 4 alin. (2) și (3), consiliului local al acelei unități administrativ-teritoriale, precum și Companiei Naționale de Administrare a Infrastructurii Rutiere în cazul în care administrarea drumurilor/sectoarelor de drum revine acesteia.*”

Constatăm că, potrivit dispozițiilor citate, agentul constator stabilit prin Regulament este un funcționar public din aparatul de specialitate al Consiliul Județean iar potențialii contravenienți sunt fie, primarii localităților din județ, fie CNAIR (companie națională aflată sub autoritatea Ministerului Transporturilor și Infrastructurii n.n.).

Ne propunem să analizăm în continuare, în ce măsură, HCJ Bihor nr. 241/2020 a respectat dispozițiile O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit art. 2 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001: „*Prin hotărâri ale autorităților administrației publice locale sau județene se stabilesc și se sancționează contravenții în toate domeniile de activitate pentru care acestora le sunt stabilite atribuții prin lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului.*”

Am prezentat succint, în secțiunile anterioare, actele normative indicate în formula introductivă a HCJ Bihor nr. 241/2020 și am arătat că nu poate fi identificat un temei juridic clar, în baza căruia consiliul județean Bihor să poată adopta o hotărâre cu un conținut ca cel supus controlului instanței de contencios administrativ în prezentul litigiu.

Aceasta este și o posibilă explicație în opinia noastră a rațiunii pentru care, în HCJ Bihor nr. 241/2020 nu se indică la început dar nici în vreun alt context, în cuprinsul Regulamentului aprobat **măcar un singur articol din cele trei acte normative** indicate (OG nr. 43/1997 privind regimul drumurilor, O.G. nr. 21/2002 privind gospodărirea localităților urbane și rurale sau O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului). Ar fi fost probabil o misiune imposibilă.

Singurul temei legal indicat privește categoria de atribuții din Codul administrativ referitoare la **gestionarea serviciilor publice de interes județean** și așa cum am arătat pe larg, Regulamentul are în vedere, în principal, servicii publice de interes local.

În consecință, HCJ Bihor nr. 241/2020 contravine art. 2 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001 stabilind și sancționând contravenții în domenii de activitate pentru care **un consiliu județean nu are atribuții stabilite prin lege nefiind indicată nici o atribuție concretă în cuprinsul Regulamentului, prin indicarea vreunui text expres de act normativ în care aceasta să fie menționată.**

La rândul său, art. 80 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precizează că: „*Actele normative ale autorităților administrației publice locale se adoptă ori se emit pentru reglementarea unor activități de interes local, în limitele stabilite prin Constituție și prin lege și numai în domeniile în care acestea au atribuții legale.*” Textul legal se referă la actele normative ale autorităților locale și județene și obliga ca acestea să fie adoptate numai în domeniile în care autoritățile emitente dispun de atribuții legale.

Ne întrebăm care este temeiul legal concret prin care este prevăzută **atribuția unui consiliu județean** de a stabili „*cerințe minimale privind administrarea drumurilor publice din localitățile județului, constând în măsurile necesare ce trebuie luate în vederea efectuării activităților de întreținere, curățenie și gospodărire a acestora*” atâta timp cât în cuprinsul Regulamentului adoptat prin HCJ Bihor nr. 241/2020 nu poate fi identificat măcar un singur articol din cele trei acte normative indicate doar prin număr, an de adoptare și obiect de reglementare.

Prin urmare, HCJ Bihor nr. 241/2020 încalcă art. 2 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001 care limitează competența unui consiliu județean de a stabili și sancționa contravenții exclusiv la domeniile de activitate pentru care acestuia îi sunt stabilite atribuții prin lege, **fiind adoptată cu exces de putere.**

Iată de ce, considerăm că, HCJ Bihor nr. 241/2020 intră sub incidența art. 2 alin. (5) al O.G. nr. 2/2001 potrivit căruia: „*Hotărârile consiliilor locale sau județene ori, după caz, ale sectoarelor municipiului București, prin care s-au stabilit contravenții cu nesocotirea principiilor prevăzute la alin. (2)-(4), sunt nule de drept. Nulitatea se constată de instanța de contencios administrativ competentă, la cererea oricărei persoane interesate.*”

V. Concluzii

Pentru toate considerentele expuse pe larg în această analiză apreciem că:

1. HCJ Bihor nr. 241/2020 are caracter neconstituțional deoarece contravine chiar art. 122 din Constituția României republicată ce limitează activitatea de coordonare a consiliilor

comunale și orășenești doar la realizarea serviciilor publice de interes județean dar nu și a serviciilor publice de interes comunal sau orășenesc.

2. HCJ Bihor nr. 241/2020 are caracter nelegal deoarece a fost adoptată cu exces de putere stabilind norme imperative și asigurând respectarea acestora printr-un regim sancționator de natură contravențională într-un domeniu de activitate pentru care nici un text legal nu a fost identificat ca prevăzându-i vreo atribuție concretă.

3. În consecință, regimul contravențional stabilit cu privire la primari dar și la o autoritate de rang național, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere contravine dispoziției consacrate de reglementarea cadru în materie contravențională potrivit căreia consiliile locale sau consiliile județene pot stabili și sancționa contravenții în toate domeniile de activitate **pentru care au conferite atribuții prin lege.**

De altfel, chiar și consiliul județean și județul Bihor, prin președinte recunosc în întâmpinarea depusă la instanța de fond că: „**HCJ Bihor nr. 241/2020 reprezintă un act normativ cu putere de lege...**” (primul rând de la pagina 2), calificare de neacceptat pentru un act al unui consiliu județean care trebuie să respecte toate actele normative cu forță juridică superioară și care nu poate avea în niciun caz „putere de lege” asemeni ordonanțelor Guvernului, simple sau de urgență, ci doar un caracter normativ.

HCJ Bihor nr. 241/2020 are un caracter manifest nelegal pentru toate aceste considerente amintind de vremurile de tristă amintire în care prim-secretarul unui județ impunea localităților din raza acestuia conținutul întregii activități, în baza unei stricte subordonări specifice regimurilor totalitare.

4.02.2022

prof.univ.dr. **Dana Tofan**

Facultatea de drept, Universitatea din București
Cercetător științific grad I
Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu”
al Academiei Române