



PRIMARUL – REPREZENTANT AL STATULUI LA NIVEL LOCAL

Vitalie MAZUR,

doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei

RÉSUMÉ

Le maire est l'autorité publique local exerçant l'autonomie locale dans les villages et les villes (municipalités). En vertu de cela, le maire a un statut juridique distinct qui détermine le rôle particulier au niveau local.

Dans cette approche scientifique nous proposons d'aborder brièvement la qualité de maire d'être un "agent de l'Etat" sur le territoire, visant à élucider certains aspects problématiques et à argumenté la possibilité de la réglementation juridique de cette qualité la loi-cadre dans le domaine.

Mots-clés: gouvernement local, l'autorité publique, le maire, autorité exécutive, pouvoirs, obligations, représentant de l'Etat, délégation de pouvoirs

REZUMAT

Primarul este autoritatea administrației publice locale care exercită autonomia locală în sate și orașe (municipii). În virtutea acestui fapt, primarul dispune de un statut juridic distinct, care îi determină rolul deosebit la nivel local.

În acest demers științific ne propunem să abordăm succint calitatea primarului de a fi un „agent al statului” în teritoriu, urmărind elucidarea unor aspecte problematice, precum și argumentarea posibilității reglementării juridice exprese a acestei calități în legea-cadru din domeniu.

Cuvinte-cheie: administrație publică locală, autoritate publică, primar, autoritate executivă, competențe, atribuții, reprezentant al statului, competențe delegate.

Introducere. După cum am menționat cu ocazia altor demersuri științifice [4, p. 4-7; 15, p. 39-48], atât în cuprinsul legislației în vigoare (în special, Legea privind administrația publică locală [13]), cât și în doctrina juridică, primarului îi sînt recunoscute cîteva ipostaze sau calități, și anume de:

- *autoritate reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale* (art. 1 [13]);

- *autoritate executivă a consiliului local sau autoritate publică locală executivă* (art. 29 alin. 2);

- *șef al administrației publice locale* (26 alin. 1);

- *reprezentant al statului.*

Primele trei calități le regăsim expres reglementate în legislație, în timp ce ultima este invocată doar în literatura de specialitate. Acest fapt ne motivează să abordăm subiectul în detalii, considerîndu-l actual și oportun în condițiile contemporane de reformă a administrației publice locale.

Ținînd cont de cele expuse, în acest demers științific ne propunem scopul să abordăm succint calitatea primarului de a fi un „agent al sta-

tului” în teritoriu, urmărind elucidarea unor aspecte problematice, precum și să argumentăm posibilitatea reglementării juridice exprese a acestei calități în legea-cadru din domeniu.

Metode și materiale aplicate. În procesul studiului au fost folosite următoarele metode de investigare științifică: analiza logică, analiza comparativă și sinteza. În calitate de materiale au servit lucrările cercetătorilor autohtoni, români și francezi, precum și legislația în materie a Republicii Moldova și a României.

Rezultate obținute și discuții. Destul de frecvent, în literatura de specialitate este enunțată dubla calitate a primarului: de *autoritate executivă a consiliului local* (de realizare a autonomiei locale) și de *autoritate ce reprezintă puterea statală la nivelul localității*, deci de realizare a unor servicii statale [22, p. 7-14]. În această dublă calitate, primarul exercită o serie de atribuții ce interesează numai colectivitatea locală, altele ce interesează atît colectivitatea locală, cît și statul, iar o a treia categorie – ce interesează în

cea mai largă măsură statul [18, p. 537; 1, p. 337-338].

Sub aspect comparativ, precizăm că ipostaza primarului de agent al statului este foarte pronunțată în **Franța**, unde acesta este văzut ca „o autoritate locală descentralizată” – reprezentant al comunei și, totodată, întrucît exercită și unele atribuții în numele statului, el este și un „agent descentralizat în circumscripția comunală” [7, p. 215] (într-o altă opinie, primarul este „șeful administrației comunale descentralizate” și „reprezentant al statului în comună” [6, p. 260]).

Ca agent al statului, primarul exercită, pe de o parte, atribuții de *ordin administrativ*: emite și execută legile, realizează măsuri polițienești generale dispuse de guvern, participă la executarea serviciilor de stat legate de: listele electorale, diverse studii, recensăminte etc. [7, p. 215-216].

Pe de altă parte, el exercită în calitate de agent al statului și importante atribuții cu *caracter judiciar*, motiv pentru care el este plasat sub supravegherea procurorului republicii (și a ministrului justiției



[6, p. 260]). De asemenea, primarul are și calitatea de [7, p. 216]:

1) ofițer al poliției judiciare (fiind implicat în cercetarea și denunțarea delictelor grave apropiate de categoria infracțiunilor);

2) procuror în fața tribunalului de poliție în lipsa comisarului de poliție local;

3) ofițer al stării civile (fiind responsabil de recepționarea, păstrarea și comunicarea actelor de stare civilă: naștere, căsătorie, deces etc.).

După cum se poate observa, specificul sistemului de drept al Franței (în special, al sistemului judiciar) a determinat prezența unor momente distincte în statutul primarilor, care nu pot fi atestate în alte țări.

Bunăoară, în cazul **României**, primarul în calitatea sa de reprezentant al statului dispune de o competență cu mult mai redusă comparativ cu primarii francezi. Important e că această ipostază a primarului este reglementată expres de lege. Astfel, Legea administrației publice locale, nr. 215/2001, republicată, în art. 63 alin. (1) consacră expres o categorie distinctă de atribuții principale ale primarului: „**a) atribuții exercitate în calitate de reprezentant al statului, în condițiile legii**”. În continuare, în alin. (2) al aceluiași articol se precizează că în calitatea sa de reprezentant al statului primarul „îndeplinește funcția de ofițer de stare civilă și de autoritate tutelară și asigură funcționarea serviciilor publice locale de profil, atribuții privind organizarea și desfășurarea alegerilor, referendumului și a recensământului, precum și alte atribuții stabilite prin lege” [8].

Prin urmare, legea românească consacră destul de concret dublul statut al primarului: de autoritate ce reprezintă colectivitatea terito-

rială care l-a ales sau, într-o formulă consacrată în limbajul juridic francez – „agent al colectivității teritoriale”, și de autoritate ce reprezintă puterea statală la nivelul unității administrativ-teritoriale sau, în același limbaj, „agent al statului” la nivelul comunei, orașului (municipiului) [3, p. 1185]. Potrivit cercetătorilor, acesta este un element ce deosebește radical instituția primarului de consiliul local, care prin esență reprezintă doar interesele unității administrativ-teritoriale în care a fost ales [20, p. 7].

În **Republica Moldova**, ipostaza primarului de a fi reprezentantul statului în plan local, după cum enunțaserăm ceva mai sus (și cu ocazia altor reflecții asupra subiectului), practic nu este consacrată în legislația în vigoare, dar poate fi dedusă din dispozițiile Legii privind administrația publică locală [13], care stipulează atribuțiile primarului (art. 29).

Cu reflecții importante pe marginea acestui subiect se impun în atenție câțiva cercetători autohtoni. Bunăoară, I. Creangă subliniază în acest sens că primarul nu-și exercită atribuțiile în nume propriu, ci, pe de o parte, în numele colectivității locale care l-a ales, iar pe de altă parte, în numele statului care l-a abilitat cu drepturi și obligații ca fiind de interes public [5, p. 154].

În context, reiterăm și ideile cuprinse în voluminoasa lucrare semnată de regretatul profesor M. Platon, potrivit căruia în exercitarea atribuțiilor ce țin de starea civilă și de autoritatea tutelară, precum și a sarcinilor ce-i revin prin actele legislative privitoare la recensământ, la organizarea și desfășurarea alegerilor, aducerea la cunoștința cetățenilor a legilor, precum și a altor asemenea atribuții stabilite prin lege, primarul acționează **și ca reprezentant al statului** în satul (co-

muna), orașul (municipiul) în care a fost ales [17, p. 447]. Mai mult, în viziunea sa, primarul poate exercita în numele statului mai multe funcții, precum:

a) respectarea și aplicarea legilor și a regulamentelor;

b) îndeplinirea măsurilor de siguranță generală;

c) anumite funcții de natură juridică;

d) evidența populației, evidența statistică, recrutarea militară etc.

Aceste și alte funcții îl autorizează pe primar să ia, în calitate de reprezentant al statului, toate măsurile corecte și necesare. Activitatea sa în această direcție este obligatorie, puterea dată aparținându-i de drept, iar consiliul local neputând decât să formuleze unele doleanțe în domeniul respectiv [17, p. 446].

Un alt moment subliniat de profesorul M. Platon este că atunci când activează în numele statului, primarul se plasează sub autoritatea organului statal superior, care îi poate anula decizia și poate să-l substituie în luarea unei hotărâri [17, p. 445]. Din acest punct de vedere, se poate susține că primarul, în calitatea sa de reprezentant al statului în plan local, exercită competențe delegate [15, p. 46].

Argumente importante în favoarea acestei idei regăsim la A.A. Trăilescu, care menționează că chiar dacă legea nu prevede expres, atribuțiile exercitate de primar în calitate de reprezentant al statului (se are în vedere „atribuțiile de ofițer de stare civilă și de autoritate tutelară și atribuții ce asigură funcționarea serviciilor publice locale de profil, atribuții privind organizarea și desfășurarea alegerilor, referendumului și a recensământului, precum și alte atribuții stabilite prin lege”), acestea constituie competența delegată a primarului [21, p. 103]. Mai mult, cercetătorul român



consideră că primarul, de asemenea, are o competență delegată și acționează tot ca agent al statului și atunci când asigură la nivel local respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a prevederilor constituției, precum și punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui Republicii, a hotărârilor și ordonanțelor guvernului, a ordinelor și instrucțiunilor cu caracter normativ ale miniștrilor, ale celorlalți conducători ai autorităților administrației publice centrale, în condițiile legii.

Important este că, fiindu-i delegate (prin lege) de la nivelul administrației publice centrale (a statului), primarul exercită aceste atribuții în numele și în limitele impuse de guvern, care asigură conducerea generală a administrației publice, susține cercetătorul. În același timp însă, între aceste autorități nu se stabilesc raporturi de subordonare, legea stipulând doar posibilitatea exercitării unui control de legalitate asupra actelor primarului (tutela administrativă exercitată de către prefect) [21, p. 103].

Cu toate acestea, A.A. Trăilescu consideră că, în acele situații în care primarul exercită atribuțiile delegate de stat în domenii expres prevăzute de lege și aflate sub coordonarea de specialitate a organelor administrației publice centrale (a statului), în baza raportului de delegare (care are natura juridică a unui raport administrativ de coordonare izvorât direct din lege), se creează o relație specială a primarului cu aceste autorități ale statului. În astfel de situații, statul trebuie să dispună de o putere specială de control și supraveghere asupra modului în care primarul exercită atribuțiile delegate, astfel încât statul să poată dispune, prin autoritățile sale publice (guvern, respectiv prefect, ministere, alte

organe centrale de specialitate competente în domeniile delegate, prin lege, primarului), desființarea actelor ilegale ale primarului emise în domenii de importanță deosebită, care exced interesului unei comunități locale și interesează întreaga națiune (stare civilă, autoritate tutelară, protecție civilă, alegeri etc.). Pe cale de consecință, cercetătorul susține că autoritățile publice centrale pot exercita un control specializat asupra actelor administrative emise de primar în exercitarea atribuțiilor delegate (în lipsa raporturilor de subordonare), dispunând modificarea, suspendarea sau revocarea (anularea) acestor acte [21, p. 104].

În aceeași ordine de idei vom menționa că în doctrina franceză se susține că primarul, atunci când are calitatea de reprezentant al statului, este subordonat administrației centrale și prefectului, de la care poate primi ordine [19, p. 370-371].

Referitor la situația din Republica Moldova, trebuie precizate câteva momente.

1) Chiar dacă legea nu admite posibilitatea unor raporturi de subordonare între primar și alte autorități publice, mai ales guvern, totuși în cazul competențelor delegate se creează o situație specială. Astfel, art. 70 alin. (1) din Legea privind administrația publică locală prevede [13]: „Pentru ca autoritățile administrației publice locale să-și exercite atribuțiile delegate de stat, subiecții controlului de oportunitate sînt în drept să modifice ori să abroge actul, în termen de 15 zile de la data primirii lui, pe motiv de oportunitate. În caz de inacțiune a autorității administrației publice locale chiar și după avertismentul subiectului controlului de oportunitate, acesta poate să emită actul respectiv în locul autorității incapabile de a lua decizia”.

Din cîte se poate observa, pozițiile normative citate confirmă ideea profesorului M. Platon (enunțată mai sus). Pe fondul acestor clarificări, totuși trebuie să recunoaștem că există și o anumită problemă la acest capitol, și anume dificultatea identificării clare a competențelor delegate ale primarului (care îi determină calitatea de reprezentant al statului). Din prevederile Legii privind administrația publică locală [13] pot fi deduse cîteva asemenea competențe. Este vorba de atribuțiile reglementate în art. 29 alin. (1), literele:

”j) asigură funcționarea serviciului stare civilă, a autorității tutelare, contribuie la realizarea măsurilor de asistență socială și ajutor social;

k) eliberează autorizațiile și licențele prevăzute de lege;

l) asigură înregistrarea și evidența troleibuzelor, a ciclomotoarelor, a mașinilor și a utilajelor autotransportate utilizate la lucrările de construcții sau agricole, care nu se supun înmatriculării, precum și a vehiculelor cu tracțiune animală, în corespundere cu regulamentul-tip aprobat de Guvern;

p) înregistrează asociațiile obștești care intenționează să activeze în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

q) exercită, în numele consiliului local, funcțiile de autoritate tutelară, supraveghează activitatea tutorilor și a curatorilor (referitor la această atribuție, precizăm incorectitudinea consemnării exercitării acesteia în numele consiliului local. Argumente în acest sens pot fi regăsite în textul Legii privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți [14], în care este stabilit că ”autorități tutelare locale sînt primarii de sate (comune) și de orașe” (art. 3). În continuare, art. 6



alin. 1 din Lege stabilește un șir de atribuții ale primarului ca autoritate tutelară locală, care pot fi exercitate fie direct de către acesta, fie prin intermediul specialistului pentru protecția drepturilor copilului angajat în cadrul primăriei (art. 6 alin. 2). Prin urmare, luând în considerație și faptul că Legea privind administrația publică locală nu stabilește în competența consiliului local nicio atribuție legată de funcțiile autorității tutelare (ceea ce, în principiu, nici nu este necesar), putem deduce (fiind chiar de la sine înțeles) că primarul exercită atribuțiile de autoritate tutelară în numele statului, acestea fiind atribuții delegate).

t) constată încălcările legislației în vigoare comise de persoane fizice și juridice în teritoriul administrat, ia măsuri pentru înlăturarea sau curmarea acestora și, după caz, sesizează organele de drept;

u) ia măsuri de interdicere sau de suspendare a spectacolelor, reprezentațiilor sau altor manifestări publice care contravin ordinii de drept sau bunelor moravuri, care atentează la ordinea și liniștea publică;

x) ia, în comun cu autoritățile centrale de specialitate și cu serviciile publice desconcentrate ale acestora, măsuri de prevenire și diminuare a consecințelor calamităților naturale, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor, epifitotiilor și epizootiilor și, în acest scop, dispune, cu titlu executoriu, mobilizarea, după caz, a populației, agenților economici și instituțiilor publice din localitate”.

Dat fiind faptul că postura primarului de reprezentant al statului implică în cea mai mare parte exercitarea unor competențe delegate, este evident că acestea în cele mai multe cazuri sînt reglementate în diferite legi. Cu titlu de exemplu, vom cita:

a) *Legea cu privire la protecția civilă* [11] stabilește, la art. 10, atribuțiile autorităților administrației publice locale în materie de protecție civilă, iar la art. 16 – nemijlocit obligațiile conducătorilor administrației publice locale (din categoria cărora fac parte primarii, deoarece anume aceștia sînt calificați de lege ca “șefi ai administrației publice locale”), precizînd, totodată, la art. 17 alin. (5) că “conducerea Protecției Civile în raioane, orașe (sectoarele lor) și în sate este exercitată de conducătorii administrației publice locale”.

b) *Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați* [9] reglementează, în art. 20, competența autorităților administrației publice locale în domeniu (de ex., asigurarea integrării principiului de egalitate între femei și bărbați în politici, programe, acte normative și investiții financiare la nivel local; monitorizarea implementării programelor, organizarea campaniilor de informare, a cercetărilor și altor acțiuni privind egalitatea între femei și bărbați la nivel local etc.) ș.a.

2) Un alt aspect problematic în materie vizează însăși momentul delegării competențelor. Astfel, potrivit art. 6 alin. (2) din Legea descentralizării administrative [12], „Delegarea de competențe poate fi efectuată de Parlament, la propunerea Guvernului”. În viziunea noastră, este o normă prea generală și vagă, pasibilă de câteva interpretări: în primul rînd, se poate deduce că competențele sînt delegate primarului prin acte legislative (acte adoptate exclusiv de parlament); în al doilea rînd, delegarea poate fi dispusă doar prin lege; în al treilea rînd, delegarea poate fi dispusă prin lege doar la propunerea guvernului.

Cu toate acestea, însă, în conținutul altor legi este prevăzută o altă

situație. Bunăoară, în art. 28 alin. (3) din Legea cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei [10] este stipulat: „Încorporarea cetățenilor în serviciul militar în termen se efectuează de către autoritățile administrației publice locale, în comun cu centrele militare, în temeiul (e.n.) decretului Președintelui Republicii Moldova și hotărîrii Guvernului”. Este de presupus că dispoziții similare se conțin și în alte acte legislative ce reglementează diferite relații sociale de interes național, dar care în teritoriu necesită implicarea autorităților locale și sînt astfel date în competența acestora. Prin urmare, se poate conchide că delegarea poate fi efectuată atît prin lege (de către parlament), cît și prin decret al Președintelui Republicii Moldova și hotărîre de guvern (care, la rîndul lor, trebuie emise/adoptate în limitele legii).

3) O altă problemă a competențelor delegate ține de faptul că, adeseori, în legile care stabilesc anumite atribuții sau obligații în sarcina autorităților publice locale nu se concretizează nici nivelul acestora (I sau II) și nici tipul (deliberative sau executive) [2, p. 30]. Acest fapt (însotit de lipsa resurselor financiare necesare) face destul de dificilă identificarea competențelor delegate (sau chiar partajate) ale primarului și, prin urmare, poate determina adeseori neexecutarea sarcinilor în cauză.

Concluzii. Ca urmare a studiului realizat, putem formula următoarele:

1. Calitatea primarului de reprezentant al statului la nivel local este de necontestat și, în același timp, este una importantă, întrucît poate fi privită ca un factor ce contribuie la asigurarea unei singure ordini de drept pe tot teritoriul statului unitar.



2. Legiuitorului trebuie să consacre expres această ipostază a primarului în Legea privind administrația publică locală și să stabilească concret atribuțiile pe care poate să le exercite primarul în această calitate.

3. Una dintre atribuțiile concrete care urmează să fie stipulate, pentru ca rolul primarului de reprezentant al statului va fi întregit, este atribuția de asigurare a respectării pe plan local a drepturilor și libertăților omului (idee enunțată și cu ocazia unui alt demers științific [16, p. 417]), a Constituției, a legilor, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor Guvernului și a altor acte ale administrației publice centrale.

4. Problema calității primarului de a fi reprezentant al statului în teritoriu necesită o abordare teoretică profundă și multilaterală, întrucât există o serie de întrebări și probleme la nivelele practic și normativ care necesită soluții concrete, de care depinde într-o anumită măsură și rezultatul reformei și al democratizării administrației publice locale.

Referințe bibliografice

1. Apostol Tofan D. Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice. București: All Beck, 1999, 416 p.
2. Chivriga A., Furdui V. Organizația și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structură și resurse. În: Politici Publice, 2009, nr. 6, p. 42.
3. Constituția României. Comentariu pe articole. Coordonatori: I. Muraru și E.S. Tănăsescu. București: C.H.Beck, 2008.
4. Costachi Gh., Mazur V. Autoritatea primarului în sistemul administrației publice locale. În: Legea și Viața, 2013, nr. 10, p. 4-7.
5. Creangă I. Curs de drept administrativ. Administrația publică locală. Chișinău: Epigraf, 2005, 352 p.
6. Dupuis G., Guédon M.-J., Créten P. Droit administratif. 9^e édition. Paris: Dalloz, 2004, 682 p.
7. Laubadère A., Venezia J.-C., Gaudemet Y. Droit administratif. 17^e édition. Paris: LGDJ, 2002, 459 p.
8. Legea administrației publice locale, nr. 215 din 23 aprilie 2001. Republicată în: Monitorul Oficial al României, nr. 123 din 20 februarie 2007.
9. Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, nr. 5 din 09.02.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 47-50 din 24.03.2006.
10. Legea cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei, nr. 1245 din 18.07.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 137-138 din 10.10.2002.
11. Legea cu privire la protecția civilă, nr. 271 din 09.11.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 20 din 29.12.1994.
12. Legea descentralizării administrative, nr. 435 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 29-31 din 02.03.2007.
13. Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32-35 din 09.03.2007.
14. Legea privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți, nr. 140 din 14.06.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 167-172 din 02.08.2013.
15. Mazur V. Competența primarului ca autoritate locală reprezentativă și executivă. În: Legea și Viața, 2014, nr. 8, p. 39-48.
16. Mazur V. Rolul administrației publice în asigurarea și protecția drepturilor omului. În: Mecanismele naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului”. Conferința cu participare internațională din 11 decembrie 2013. Chișinău: AAP, 2014, p. 410-418.
17. Platon M. Administrația publică. Curs universitar. Chișinău: Universul, 2007, 926 p.
18. Preda M. Autoritățile administrației publice. Sistemul constituțional român. București: Lumina Lex, 1999.
19. Rivero J., Waline J. Droit administratif. 17 edition. Paris: Dalloz, 1998.
20. Trăilescu A. Actele administrației publice locale. Praxis. București: All Beck, 2002. 280 p.
21. Trăilescu A.A. Primarul în ipostaza de reprezentant al statului pe plan local. În: Analele Universității de Vest din Timișoara, Seria „Drept”, 2009, nr. 2, p. 101-105.
22. Vedinaș V. Primarul, autoritate executivă a autonomiei locale. În: Dreptul, 1997, nr. 6, p. 7-14.